

DEBATES

DE JUSTICIA
EDUCACIONAL

DESAFÍOS PARA TENER UNA EDUCACIÓN VERDADERAMENTE INCLUSIVA EN CHILE¹

Ricardo Rosas (CJE; CEDETi UC),
James Staig (CJE)
Guillermo Lazcano (CJE; CEDETi UC)

OBJETIVO Y METODOLOGÍA

- **Objetivo General:**
Determinar el estado actual de la institucionalidad educativa chilena en políticas de inclusión respecto a las cinco características de un sistema inclusivo determinadas por la Mesa Técnica de Educación Especial (2015), a través de un análisis comparado.
- **Metodología:**
Revisión nacional e internacional de literatura y del marco legal relacionado a educación y discapacidad.

RESULTADOS

- Si bien existen varias instituciones relacionadas a la educación y discapacidad, estas se encuentran desarticuladas entre sí. Además, la gran cantidad de leyes y decretos ligados tanto a educación como a discapacidad generan confusión y dificultan su implementación.
- Aún cuando hay diferentes modalidades educativas para variadas necesidades educativas, hay un sistema de evaluación de calidad solo para la educación regular.
- Existen recursos especialmente destinados para satisfacer Necesidades Educativas Especiales (NEE), pero estos se entregan en base a asistencia. Además, existen limitaciones en el número de alumnos que pueden recibir subvención.
- Las prácticas de selección han estado muy arraigadas en la cultura escolar. Con la implementación del nuevo sistema de admisión, esta situación debiese cambiar.
- La actual formación docente carece de una adecuada preparación para atender la diversidad en el aula. También existen dificultades para generar trabajo colaborativo entre docentes y otros profesionales ligados a las escuelas.

IMPLICANCIAS

- Es necesario contar con un marco regulatorio único y general que permita establecer alternativas educativas reales para todos los alumnos, sin distinción.
- Se debe continuar avanzando en proveer a las escuelas de recursos humanos, tecnológicos y arquitectónicos para hacer la educación accesible para todos.
- Es muy importante profundizar y robustecer la formación docente, especialmente en el ámbito de la atención a la diversidad.
- Con el nuevo sistema de admisión, puede haber escuelas que reciban más alumnos con NEE que los permitidos por el sistema de subvención, por quienes no recibirían recursos adicionales.

1. Este documento se ha desarrollado en el marco de la línea de investigación "Inclusión de la Discapacidad: Considerando la diversidad en poblaciones diversas, de las políticas a las intervenciones en Educación Especial" del Proyecto CIE 160007 – "Centro de Estudios Avanzados sobre Justicia Educacional", financiado por PIA CONICYT.

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años en Chile, se ha avanzado respecto de una verdadera inclusión educativa, especialmente a través de la consideración de las necesidades educativas especiales que presentan algunos estudiantes durante su trayectoria escolar. Ejemplos de esto son la promulgación de la Ley N°20.422 (2010), la cual establece la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, fijando las obligaciones que debe tener el Estado para que esto ocurra; la Ley de Inclusión N°20.845 (2015), que tiene entre alguno de sus objetivos poner énfasis en la inclusión y no discriminación en el sistema escolar; y el Decreto N°83 (2015), que intenta lograr la mayor aproximación posible de los alumnos con Necesidades Educativas Especiales (NEE) al currículum educativo nacional.

Sin embargo, aún queda un largo camino por recorrer para que la educación en Chile sea verdaderamente inclusiva, especialmente para las personas con discapacidad. Así, la tesis que se plantea en este documento es que, para lograr plena inclusión en nuestro sistema educativo, es necesario que la condición de discapacidad sea invisible. No porque esta diferencia no exista, sino porque no debería ser un tema problemático que marque alguna diferencia al momento de tomar una decisión respecto a su inclusión en el sistema.

Para esto, nos basamos en las recomendaciones publicadas en un documento elaborado por una mesa de trabajo convocada por el Ministerio de Educación que se titula *Propuestas para avanzar hacia un Sistema Educativo Inclusivo en Chile: un aporte desde la Educación Especial*² (Mesa Técnica de Educación Especial, 2015)³. Esta mesa técnica considera que son cinco las características esenciales para lograr un sistema educativo realmente inclusivo para los estudiantes con NEE, fundamentando cada una desde el punto de vista de lo que debiera ser el sistema.

A continuación, se expondrán cinco apartados, donde cada uno comenzará con la referencia textual de estas cinco características fundamentales propuestas por la mesa de trabajo. Será seguido por una breve síntesis del estado actual de la institucionalidad educativa descrita por el equipo de investigación, en base a una revisión de bibliografía relacionada y de la legislación actual. Esto con el objetivo de intentar determinar dónde se ubica la educación chilena con respecto a estas cinco características que la harían verdaderamente inclusiva. Finalmente, se discutirán algunas medidas correctivas que, de ser tomadas en cuenta, podrían contribuir a la aproximación de nuestro sistema educativo al estado ideal que debiéramos llegar a tener para lograr una verdadera inclusión educativa.

CARACTERÍSTICAS PARA UN SISTEMA EDUCATIVO INCLUSIVO Y SU ESTADO ACTUAL EN CHILE

1 | SEGÚN LA MESA TÉCNICA UN SISTEMA INCLUSIVO POSEE UNA INSTITUCIONALIDAD Y UN MARCO REGULATORIO QUE PROMUEVE LA COLABORACIÓN, LA FLEXIBILIDAD Y LA CONTEXTUALIZACIÓN PARA FAVORECER UNA EDUCACIÓN EN Y PARA LA DIVERSIDAD.

Al analizar el estado actual de la institucionalidad a nivel nacional, podemos observar que las instituciones que podrían favorecer la educación en y para la diversidad se encuentran dispersas. Por una parte, está el Servicio Nacional de Discapacidad (SENADIS) como servicio público para promover la igualdad de oportunidades de personas con discapacidad. Debido a que este servicio no puede realizar labores de fiscalización a nivel educativo, esta labor recae sobre un segundo actor: la Superintendencia de Educación. La tercera institución que vela por la diversidad corresponde al Ministerio de Educación. Sin embargo, no existen acciones coordinadas que aseguren acciones concretas para promover la inclusión educativa en las escuelas.

Ahora, respecto de la flexibilización y la contextualización, uno de los límites importantes para la inclusión está dado por la definición de los estudiantes que pueden ser beneficiarios del subsidio del Programa de Integración Escolar (PIE), establecida en el Decreto N°170 (2009) a través de un listado de diagnósticos médicos. La flexibilización de éstos es importante para que las necesidades educativas especiales de todos los y las estudiantes, no sólo de los que presentan los diagnósticos mencionados, sean motivo de atención especial. Por otra parte, existen ciertos avances. En primer lugar, la implementación del Decreto N°83 (2015) busca diversificar la enseñanza y entregar alternativas para que los estudiantes con NEE accedan al currículum nacional. También se han realizado algunas modificaciones a la prueba SIMCE, entre los que están la creación de formatos accesibles para estudiantes con NEE permanentes derivadas de discapacidades visuales y auditivas.

Finalmente, en base a la revisión realizada, queda de manifiesto que la multiplicidad de decretos y leyes que regulan la globalidad del sistema educativo genera confusión en cuanto a las necesidades y requerimientos legales, dificultando la puesta en marcha programas y planes que promuevan la colaboración, flexibilidad y contextualización.

2. Esta Mesa Técnica estuvo compuesta por representantes de diversos sectores involucrados en temáticas de diversidad y educación, como fundaciones, servicios nacionales, académicos, docentes, entre otros.
3. La publicación completa puede encontrarse en el siguiente link: <https://especial.mineduc.cl/2016/03/18/informe-final-mesa-tecnica-de-educacion-especial/>

2 | LA MESA TÉCNICA PLANTEA QUE UN SISTEMA EDUCATIVO INCLUSIVO PROVEE DIFERENTES OPCIONES EDUCATIVAS EQUIVALENTES EN CALIDAD PARA ASEGURAR EL PLENO ACCESO A LA EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO DE TRAYECTORIAS EDUCATIVAS SATISFACTORIAS.

De acuerdo con la normativa nacional actual, en Chile existen dos modalidades educativas para estudiantes con NEE: la Educación Especial y los Programas de Integración Escolar (PIE). La presencia de ambas alternativas es importante debido a que no todos los estudiantes se beneficiarían plenamente al participar en el sistema de educación regular. Por su parte, la alternativa de los PIE permite que aquellos que sí puedan verse beneficiados, participen en las aulas de educación regular, considerando los apoyos necesarios para que dicha participación sea exitosa. Esto puede implicar el uso del aula de recursos o la implementación de adecuaciones curriculares.

Sin embargo, y pese a las adecuaciones mencionadas con anterioridad, aún no existe un sistema que determine la calidad de la educación impartida a los estudiantes con NEE. Lo anterior perjudica la posibilidad de asegurar una trayectoria educativa satisfactoria.

Por último, en relación con el acceso a la educación, desde el año 2017 se ha aplicado paulatinamente el nuevo sistema de admisión para los colegios públicos, que no considera explícitamente la existencia de un valor prioritario para estudiantes que presenten alguna discapacidad. Sin embargo, con el Decreto N°301 (2017) se estableció que los colegios pueden reservar los cupos para PIE y hacer una admisión especial para ellos, a los cuales los apoderados pueden postular específicamente y sin perjuicio de la postulación regular.

3 | DE ACUERDO CON LO PROPUESTO POR LA MESA TÉCNICA, UN SISTEMA EDUCATIVO INCLUSIVO PROVEE LOS RECURSOS Y APOYOS NECESARIOS PARA DAR RESPUESTA A LA DIVERSIDAD EN TODOS LOS NIVELES EDUCATIVOS Y ASEGURAR LA PLENA PARTICIPACIÓN, DESARROLLO Y APRENDIZAJE DE CADA ESTUDIANTE.

Actualmente en Chile, la gran mayoría de los recursos y apoyos que existen para responder a las NEE están reducidos a subvenciones. Por una parte, está la Subvención Escolar Preferencial (SEP) (Ley N°20.248, 2009) y por otra, los fondos entregados para el PIE. Debido a que existe una importante asociación entre discapacidad y vulnerabilidad social (SENADIS, 2015), un número importante de alumnos son beneficiarios de ambas subvenciones.

Los principales problemas que presentan estos sistemas de subvención son que, en primer lugar, los dineros son entregados en base a la asistencia de los estudiantes que son beneficiarios. Resulta lógico pensar que algunos estudiantes con ciertas NEE son más propensos a faltar a clases, lo que se traduce en una menor cantidad de dinero. Por otra parte, debido a la limitante de alumnos con NEE que puede haber por curso (2 permanentes y 5 transitorias), un colegio que quiera o deba recibir más alumnos que los permitidos por curso debe hacerse cargo de los costos asociados sin tener acceso a la subvención.

4 | LA PROPUESTA DE LA MESA TÉCNICA DESCRIBE QUE EN UN SISTEMA EDUCATIVO INCLUSIVO LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS DEBIERAN ACOGER A TODOS LOS ESTUDIANTES Y DAR RESPUESTA A LA DIVERSIDAD DE NECESIDADES DE APRENDIZAJE.

En nuestra sociedad se ha naturalizado la selección de los estudiantes y sus familias de acuerdo con lo descrito en los proyectos educativos diseñados por cada comunidad educativa. Frente a esto, se han establecido diferentes dispositivos legales que prohíben la selección en el sistema educativo escolar que recibe subvención del Estado. Sin embargo, en un estudio elaborado por Carrasco, Gutiérrez y Flores (2017) se pudo observar que, especialmente en aquellos colegios con mayores recursos (tanto económicos como de logros académicos) los procesos de selección son intensos, sofisticados y diversos. Además, el estudio revela que estas prácticas ocurren incluso en escuelas donde existen más vacantes que postulantes.

Con la completa implementación del nuevo sistema de admisión, a partir del 2018, quedará por ver cómo el sistema educacional y cada escuela en particular se hace cargo de los niños con condiciones diversas. Es decir, si en el proceso de admisión se contempla o invisibiliza el que un estudiante presente una discapacidad, del tipo que sea.

5 | EN FUNCIÓN DE LO DESCRITO POR LA MESA TÉCNICA, UN SISTEMA DE EDUCACIÓN INCLUSIVO DEBE CONTAR CON DOCENTES Y OTROS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN CON COMPETENCIAS, MOTIVACIÓN Y CONDICIONES ADECUADAS DE TRABAJO.

Una de las características más relevantes del sistema educativo chileno es que la formación del profesorado se segmenta según la edad, los contenidos y de acuerdo con las características de la población atendida. Dentro de esta última condición, incluso se segmenta por el tipo de discapacidad

que presentan los estudiantes. Entonces, es natural que algunos docentes reciban con cierta resistencia las nuevas ideas de educación inclusiva, ya que su formación no considera la atención a poblaciones diversas.

Es por esto que resulta importante que exista un trabajo colaborativo entre los profesores y los demás profesionales (educadores diferenciales, psicólogos, etc.) ligados a la educación, para así poder satisfacer las diferentes necesidades educativas de los alumnos. Sin embargo, en la práctica se observan importantes dificultades para establecer este trabajo colaborativo. Un estudio elaborado por el Ministerio de Educación y la Fundación Chile (2013) concluyó que este es uno de los aspectos a fortalecer dentro de las escuelas, asociando las dificultades a la falta de tiempo con el que cuentan los involucrados y a la consideración de esta instancia de trabajo como una carga extra. Además, plantean que los equipos PIE critican el exceso de pasos burocráticos relacionados a tiempos de evaluación, reevaluación, formularios y certificaciones médicas, y que están directamente relacionados al mantenimiento y subvención que entrega el Estado.

ALGUNOS LINEAMIENTOS PARA UNA EDUCACIÓN VERDADERAMENTE INCLUSIVA

Considerando entonces las cinco características establecidas por la Mesa Técnica que fueron presentadas anteriormente, y en base al análisis de la situación actual observada en Chile, proponemos una serie de medidas que podrían contribuir al logro de un sistema educativo verdaderamente inclusivo, las que se encuentran resumidas en la *Figura 1*.

Primero que nada, se hace necesario contar con un único marco regulatorio

general para la atención de estudiantes con NEE, en donde se ofrezcan alternativas reales de educación para todos, sin distinción.

Por otra parte, es claro que hoy en día hay muchas escuelas que no están preparadas para recibir a todos los estudiantes, sin excepción, que sería el ideal a alcanzar. Faltan aún recursos humanos, arquitectónicos, tecnológicos, e incluso una disposición cultural para que esto suceda. Pero eso, es necesario seguir avanzando en este aspecto, preparando a todas las escuelas del país para que sean capaces de ofrecer educación de calidad a todos sus alumnos.

Con respecto a la provisión de recursos, es necesario asegurar que todo niño que presente alguna NEE tenga los recursos humanos y tecnológicos que hagan posible una real inclusión, superando las brechas de oportunidad. Además, es preciso cambiar el concepto de subvención ligada a la asistencia por algún concepto que implique que las escuelas tengan alguna forma de recurrir a ayudas centralizadas, con centros de recursos compartidos por varios colegios, para aprovechar economías de escala.

También es importante tener en cuenta de que el único criterio válido para una educación inclusiva de calidad es que esta inclusión resulte beneficiosa tanto para el alumno en cuestión como para sus compañeros. Así, no se debe descuidar un sistema de Educación Especial, para aquellos estudiantes que se vean más beneficiados al recibir un tipo de educación más especializada. Es fundamental fortalecer y profundizar la formación de los profesores, con el fin de que estén debidamente preparados para una adecuada atención a la diversidad. Además, es necesario buscar alternativas de facilitar y optimizar los procesos burocráticos relacionados al ingreso y permanencia de los estudiantes a los PIE, lo que permitiría a los profesionales de estos equipos poder atender de mejor manera las necesidades de los estudiantes.

Figura 1. Resumen de las propuestas para propender a un sistema educativo inclusivo



Fuente: Elaboración propia

REFERENCIAS

- Carrasco, A. Gutiérrez, G. & Flores, C. (2017). Failed regulations and school composition: selective admission practices in Chilean primary schools. *Journal of Education Policy*, 32(5), 642-672.
- Decreto N°83 Exento. Aprueba criterios y orientaciones de adecuación curricular para estudiantes con Necesidades Educativas Especiales de educación parvularia y educación básica. *Diario Oficial de la República de Chile*, del 5 de febrero del 2015. Santiago, Chile. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1074511>
- Decreto N°170. Fija normas para determinar los alumnos con necesidades educativas especiales que serán beneficiarios de las subvenciones para educación especial. *Diario Oficial de la República de Chile*, del 14 de mayo del 2009. Santiago, Chile. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1012570>
- Decreto N°301. Modifica Decreto Supremo N°152, de 2016, que reglamenta el proceso de admisión de los y las estudiantes de establecimientos educacionales que reciben subvención a la educación gratuita o aportes del estado. *Diario oficial de la República de Chile*, del 9 de diciembre del 2017. Santiago, Chile. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1112198>
- Mesa Técnica de Educación Especial (2015). *Propuestas para avanzar hacia un sistema educativo inclusivo en Chile: Un aporte desde la educación especial*. Santiago, Chile. Recuperado de: <http://portales.mineduc.cl/usuarios/edu.especial/doc/201505141109250.INFORMEFINALMESATECNICAEDSPECIAL.pdf>.
- Ministerio de Educación-Fundación Chile (2013). *Análisis de la implementación de los Programas de Integración Escolar (PIE) en establecimientos que han incorporado estudiantes con Necesidades Educativas Especiales Transitorias (NEET): Resumen del Estudio*. Recuperado de: http://portales.mineduc.cl/index2.php?id_portal=20&id_seccion=2546&id_contenido=9188.
- Ley N°20.248. Establece Ley de Subvención Escolar Preferencial. *Diario Oficial de la República de Chile*, del 1 de febrero del 2008. Santiago, Chile. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=269001&buscar=ley+de+subvenci%C3%B3n+escolar+preferencial>
- Ley N°20.422. Establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad. *Diario Oficial de la República de Chile*, del 10 de febrero del 2010. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20422>
- Ley N°20.845. De Inclusión Escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del estado. *Diario Oficial de la República de Chile*, del 8 de junio de 2015. Santiago, Chile. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1078172>
- Servicio Nacional de la Discapacidad [SENADIS]. (2015). *Presentación de resultados "II Estudio Nacional de la Discapacidad. Un nuevo enfoque para la inclusión"*. Recuperado de: https://www.senadis.gob.cl/pag/355/1197/ii_estudio_nacional_de_discapacidad



CENTRO
JUSTICIA
EDUCACIONAL

El Centro de Estudios Avanzados sobre Justicia Educativa (CJE) nace de la asociación entre la Pontificia Universidad Católica de Chile y las universidades de Tarapacá, Magallanes, de la Frontera y el Instituto Profesional y Centro de Formación Técnica DUOC-UC. El Centro es dirigido por Andrés Bernasconi, profesor asociado de la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Su financiamiento principal proviene del Programa de Investigación Asociativa (PIA) de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, CONICYT, y corresponde al Proyecto PIA CIE 160007 del Segundo Concurso Nacional de Centros de Investigación Avanzada en Educación, de 2016.

Campus San Joaquín Universidad Católica 3° Piso Edificio Decanato de Educación Avda. Vicuña Mackenna 4860, Macul, Santiago, Chile

 www.centrojusticiaeducacional.cl

 cje@uc.cl

 [/centrojusticiaeducacional](https://www.facebook.com/centrojusticiaeducacional)

 [@justiciaeduc](https://twitter.com/justiciaeduc)