

EDUCACIÓN INCLUSIVA Y DE CALIDAD

Una deuda pendiente en
América Latina



04. El derecho a la educación inclusiva

05. Los obstáculos a la educación inclusiva en América Latina

10. Acciones prioritarias para promover la educación inclusiva

11. Reflexiones finales

Educación inclusiva y de calidad: una deuda pendiente en América Latina

01. El derecho a la educación inclusiva

El artículo 24 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) -aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 2006 y ratificada por la casi totalidad de los países de la región latinoamericana- obliga a los Estados Partes a garantizar sistemas educativos inclusivos, en los que todas las personas -con y sin discapacidad- se eduquen juntas. Asimismo, una pluralidad de tratados internacionales de derechos humanos, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador consagran el derecho a la educación sin discriminación y prohíben, por lo tanto, cualquier forma de exclusión o segregación en el ámbito educativo.

En la misma dirección ha ido la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, al incluir en el ODS 4 la necesidad de alcanzar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todas las personas, procurando que nadie se quede atrás. Este Objetivo, compuesto por 10 metas y 43 indicadores, menciona expresamente que se debe asegurar a los grupos en situación de vulnerabilidad, incluidas las personas con discapacidad, un acceso igualitario a todos los niveles de enseñanza, y que los entornos de aprendizaje deben ser seguros, no violentos, inclusivos y tener en cuenta las necesidades de todas/os las/os niñas/os.

A su vez, los organismos internacionales de derechos humanos han sido contundentes respecto a que el derecho a la educación sólo puede garantizarse a través de la educación inclusiva, asegurando que todas las personas nos eduquemos en los mismos espacios, aprendiendo y participando en igualdad de condiciones. Así, entidades como la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) han afirmado que los enfoques de la exclusión, de la seg-

regación y de la integración¹ son discriminatorios, que la educación inclusiva es la única capaz de asegurar la universalidad y la igualdad en el derecho a la educación, y que es indispensable para brindar una educación de calidad a todas/os las/os alumnas/os, combatir la discriminación y construir sociedades inclusivas, pacíficas y justas².

La educación inclusiva ya no es una opción para los Estados, sino que estos se han comprometido a garantizarla en todos los niveles y a todas/os las/os niñas/os sin excepción, y deben, en consecuencia, encaminar todos sus esfuerzos y transferir todos los recursos que sean necesarios, tanto aquellos presupuestarios como humanos, al fortalecimiento de las escuelas regulares, a fin de hacer de ellas espacios de valoración de la diversidad.

02. Los obstáculos a la educación inclusiva en América Latina

A pesar de las obligaciones impuestas por el derecho internacional de los derechos humanos, la construcción de sistemas educativos inclusivos continúa siendo una deuda pendiente en América Latina. Las normas, las políticas y las prácticas educativas predominantes en la región aún evidencian una persistente y sistemática discriminación hacia las personas con discapacidad, que enfrentan múltiples barreras para el acceso, la trayectoria y el egreso en las escuelas regulares, barreras que se profundizan cuando la discapacidad se cruza con otras variables que generan desigualdad, tales como el género, la condición socioeconómica, la ruralidad y la pertenencia a comunidades indígenas o migrantes.

En Latinoamérica, una vasta cantidad de niñas/os con discapacidad se encuentran absolutamente excluidas/os del sistema educativo, al no asistir a ninguna escuela y ser obligadas/os a permanecer en entornos de asistencia sanitaria o social, generalmente sujetos a escasos controles. Estas prácticas constituyen un resabio del modelo médico de la discapacidad, que las excluye por considerar que no deben ser educadas, sino “rehabilitadas” o “protegidas”.

Por otro lado, entre las/os que logran ingresar al sistema educativo, existe un alto porcen-

1 La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad han reconocido tres enfoques que los sistemas educativos han adoptado frente a las personas con discapacidad: el de la exclusión, el de la segregación y el de la integración. Según estos organismos, la exclusión se produce cuando se les impide o deniega directa o indirectamente el acceso a todo tipo de educación, y se las coloca en entornos de asistencia sanitaria o social. La segregación tiene lugar cuando los/as alumnos/as con discapacidad reciben educación en entornos separados, diseñados o utilizados para responder a “deficiencias” concretas. La integración, en cambio, supone que las personas con discapacidad asistan a las instituciones de educación regular solo en la medida que puedan adaptarse a los requisitos normalizados que estas les imponen. La inclusión, que ha surgido como respuesta a estos tres enfoques discriminatorios, implica que las instituciones educativas se adaptan a las características e intereses de cada estudiante, construyendo un sistema educativo capaz de recibir a todas las personas bajo la concepción de que educarnos todos/as juntos/as es más beneficioso desde el punto de vista individual y social.

2 Ver el Estudio Temático sobre el Derecho de las Personas con Discapacidad a la Educación de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/HRC/25/29), la Observación General nro. 4 sobre el derecho a la educación inclusiva del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD/C/GC/4) y el documento “Guidelines for Inclusion. Ensuring Access to Education For All” de UNESCO.

taje que asiste a escuelas especiales, en muchas ocasiones luego de haber sido rechazadas/os en escuelas regulares. Las instituciones educativas generales suelen argumentar que las/os niñas/os con discapacidad no podrán cumplir con las exigencias de la escuela, que no hay vacantes, que se ha cubierto el “cupo por discapacidad”³, que sus instalaciones no son accesibles o que no cuentan con personal idóneo para llevar adelante el proceso de inclusión. También es frecuente que condicionen su matriculación a la disponibilidad de una persona que cumpla la función de apoyo, a los resultados de estudios médicos o pruebas de coeficiente intelectual, al pago de sumas adicionales o a la suscripción de contratos que vulneran los derechos de las/os estudiantes o limitan la responsabilidad institucional. Así, un gran número de niños/as termina en instituciones que realizan actividades de rehabilitación en lugar de educar, que no siguen los planes de estudio obligatorios, que no entregan diplomas que certifiquen la finalización de los niveles educativos y que los/as privan de interactuar con personas sin discapacidad y de crecer en entornos que reflejen la diversidad que es propia de toda sociedad. Es por esto último que los organismos internacionales de derechos humanos han calificado a las escuelas especiales como instituciones que responden a una lógica de segregación que debe ser superada⁴ y expresado que la “progresiva efectividad” (el deber de proceder lo más expedita y eficazmente posible para lograr la plena aplicación del artículo 24) “no es compatible con el mantenimiento de dos sistemas de enseñanza: un sistema de enseñanza general y un sistema de enseñanza segregada o especial”⁵. En un sistema educativo verdaderamente inclusivo, no existen instituciones que reciben solo a personas con discapacidad, ni instituciones que deciden no recibirlas. En un sistema educativo verdaderamente inclusivo, todas las personas nos educamos juntas.

Como puede observarse, las personas con discapacidad no pueden elegir libremente su escuela, sino que deben conformarse con asistir a aquella que las reciba. En muchos casos esto las obliga a educarse lejos de sus hogares, lo que las aparta de su centro de vida y de sus apoyos naturales y debilita su participación como miembros plenos de las comunidades en las que viven. En tal sentido, debe destacarse lo afirmado por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en relación a que no puede enviarse a los/as alumnos a estudiar fuera de sus hogares⁶.

Finalmente, quienes asisten a las escuelas generales tampoco reciben educación inclusiva. Este paradigma educativo implica algo más que trasladar a los/as estudiantes a las escuelas regulares: significa lograr que adquieran aprendizajes significativos, que se sientan respetados/as y valorados/as y que generen vínculos con sus pares. No obstante, los siste-

3 En algunos países, las escuelas regulares fijan arbitrariamente una cantidad máxima de estudiantes con discapacidad por aula.

4 Ver los párrafos 4 y 5 del Estudio Temático sobre el Derecho de las Personas con Discapacidad a la Educación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el párrafo 11 de la Observación General nro. 4 sobre el derecho a la educación inclusiva del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

5 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General nro. 4 sobre el derecho a la educación inclusiva, CRPD/C/GC/4, 2016, párr. 40.

6 *Ibid.*, párr. 27.

mas educativos de la región no cumplen con la obligación de garantizar accesibilidad, apoyos y ajustes que permitan alcanzar entornos escolares inclusivos.

Aún se observa una fuerte prevalencia del enfoque integrador y de perspectivas que ponen el foco en el “déficit” del/de la estudiante, en lugar de diseñar estrategias a partir del potencial que cada uno/a tiene. Con frecuencia se observa que el personal de apoyo diseña currículas que son meras reducciones de contenidos, y trabaja aisladamente con las/os estudiantes con discapacidad, en detrimento de su inclusión con el resto del alumnado y en corresponsabilidad con el/la profesor/a del aula. Así, es común que existan “aulas especializadas” o “exclusivas” dentro de las escuelas generales, o que -aun residiendo en la misma sala- las/os alumnas/os con discapacidad estén segregadas/os, trabajando con planes de estudio paralelos y sin que la/el docente del aula las/os considere parte de su clase. Las trayectorias educativas de estas/os estudiantes están hoy atravesadas por prejuicios, bajas expectativas y abordajes normalizantes que ignoran sus necesidades, lo cual impacta negativamente en la construcción de sus subjetividades.

En algunos países, los recursos humanos provistos por los Ministerios de Educación para apoyar la inclusión (docentes integradoras/es, asistentes personales, intérpretes en Lengua de Señas, etc.) no alcanzan a cubrir la demanda existente, y no suelen contar con la preparación necesaria para cumplir con dicha función, obligando a las personas con discapacidad y a sus familias a recurrir a servicios prestados por otros/as profesionales o entidades ajenas al sistema educativo (como aquellos pertenecientes al sistema de salud o a organizaciones de la sociedad civil), que son financiados con sus propios recursos y que en general tampoco actúan con el enfoque adecuado. Además, los procedimientos para obtener personal de apoyo están altamente burocratizados y las escuelas y los Ministerios de Educación suelen entender que su búsqueda es responsabilidad exclusiva de las familias.

Tampoco se garantiza en las escuelas la implementación de modos, medios y formatos de comunicación aumentativos y alternativos, la accesibilidad de las instalaciones edilicias y de los planes y materiales de estudio ni la adecuación de las metodologías de enseñanza y de los procedimientos de evaluación. Todo ello eleva las tasas de deserción escolar, conduce a la derivación de niñas/os con discapacidad a escuelas especiales o a su permanencia en escuelas generales pero con altos índices de sobre-edad y repetición, y los/as priva de adquirir aprendizajes efectivos.

Con frecuencia, las personas con discapacidad que cursan sus estudios en una escuela especial o en una escuela regular con ajustes razonables no reciben títulos, o reciben documentos diferenciados que no acreditan la terminalidad de los años y niveles, y -por lo tanto- no les permiten continuar estudiando, insertarse en el mercado laboral en igualdad de condiciones y construir un proyecto de vida autónomo que respete sus deseos y preferencias. Paradójicamente, el propio sistema educativo indica a las personas con discapacidad hasta dónde pueden llegar y qué espacios no podrán transitar, y de esta forma deviene un dispositivo que limita las oportunidades en lugar de crearlas, facilitarlas y potenciarlas.

Otra de las grandes barreras a la educación inclusiva es la falta de formación del personal escolar. Quienes trabajan en las escuelas regulares y las/os funcionarias/os públicas/

os con competencia en materia educativa (que en muchos casos son las/os encargadas/os de controlar las conductas de las instituciones) no suelen conocer los derechos que la CDPD reconoce a las personas con discapacidad ni las herramientas básicas para asegurar una participación equitativa a todas/os las/os estudiantes (Diseño Universal para el Aprendizaje, tecnologías asistivas, formatos de comunicación aumentativos y alternativos, etc.), lo cual despierta actitudes negativas que obstaculizan su inclusión. Es común que las/os maestras/os y directivos/as de los diferentes niveles invoquen su falta de capacitación, se resistan a implementar medidas de accesibilidad y ajustes razonables, a garantizar la participación de las/os alumnas/os con discapacidad en todas las actividades y a trabajar colaborativamente con los equipos de apoyo, recomienden su derivación a escuelas especiales, o simplemente se nieguen a responsabilizarse por su aprendizaje y bienestar. Cabe destacar, en este sentido, que los/as docentes inclusivos/as no son aquellos/as que conocen de diagnósticos, sino aquellos/as que tienen la flexibilidad necesaria para escuchar a sus alumnos/as y modificar sus estrategias cuando estos/as no están aprendiendo y que comprenden que son mejores profesionales cuando educan en la diversidad.

Los países de la región tampoco cuentan con marcos normativos que garanticen la educación inclusiva. Salvo unas pocas excepciones⁷, las leyes y demás normas que regulan la educación de las personas con discapacidad a nivel nacional no suelen asegurar su derecho a acceder a escuelas regulares, no establecen que toda negativa de inscripción por motivos de discapacidad en una escuela común será considerada una discriminación, no crean mecanismos de reparación ante actos discriminatorios y tampoco diseñan sistemas para asegurar la implementación de medidas de accesibilidad, la provisión de apoyos y la realización de ajustes razonables en función de la individualidad de cada estudiante. Por el contrario, usualmente sujetan la asistencia a la escuela regular a las "posibilidades" de cada persona y responden a concepciones médico-biologicistas que ponen el foco en la "rehabilitación" o "normalización" de las personas y no en las barreras presentes en el entorno, en abierta contradicción con el modelo social de la discapacidad impuesto por el derecho internacional de los derechos humanos.

La significativa brecha que existe entre el reconocimiento normativo del derecho a la educación inclusiva en el plano internacional y su implementación práctica a nivel estatal, así como la inexistencia de mecanismos de denuncia y reclamo rápidos, transparentes, eficaces y accesibles ha llevado a que muchos/as alumnos/as y sus familias hayan tenido que acudir al Poder Judicial, demandando la matriculación en escuelas regulares, la provisión de recursos de apoyo para la inclusión y el cese de conductas discriminatorias. Sin embargo, las dificultades en el acceso a la Justicia -en particular el excesivo tiempo y el costo económico que conlleva la tramitación de procesos judiciales- operan como factor de disuasión y generan que en muchos casos ni el propio sistema judicial garantice en forma real y efectiva este derecho. La situación en nuestros países evidencia que en la actualidad no hay costo alguno por discriminar estudiantes con discapacidad.

⁷ Ley de Educación Inclusiva de Paraguay (ley 5.136/2013), Ley Brasileña de Inclusión (ley 13.146/2015), Decreto 1421/2017 de Colombia, entre otras normas.

La falta de información sobre la situación educativa de las personas con discapacidad constituye también un obstáculo relevante a la plena implementación de un sistema educativo inclusivo. La CDPD, en su artículo 31, obliga a los Estados a producir información adecuada, suficientemente desglosada y útil para evaluar el cumplimiento de las obligaciones convencionales. No obstante, al analizar los datos generados por diferentes países de la región, puede constatar que actualmente estos no cuentan con información básica que permita analizar y evaluar sus trayectorias educativas, y tampoco se elaboran indicadores estructurales, de procesos y de resultados para monitorear los avances en relación a esta problemática. En 2016, el Instituto de Estadística de UNESCO señaló que solo el 11% de los países encuestados en América Latina y el Caribe están en condiciones de desagregar por discapacidad los datos para monitorear el ODS 4⁸.

Esta ausencia de información, que revela que la educación inclusiva no es un tema prioritario para los gobiernos de la región, invisibiliza a las personas con discapacidad en las políticas públicas, impide conocer los niveles de cumplimiento de su derecho a la educación sin discriminación, las barreras específicas que enfrentan y los efectos de la yuxtaposición de discapacidad con otros factores que contribuyen a la situación de vulnerabilidad (condición socioeconómica, género, estatus de migrante, pertenencia a comunidades indígenas, etc.) y dificulta el control de la gestión pública por parte de la sociedad civil. Los Estados no pueden diseñar planes pertinentes y sostenibles en el tiempo si no conocen las condiciones de vida de sus destinatarias/os y los factores que dificultan el ejercicio pleno de sus derechos. De allí que la producción de datos suficientes, adecuados y desagregados sea una condición indispensable para avanzar en la implementación de políticas y prácticas educativas que brinden a todas/os las mismas oportunidades.

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, entidad que interpreta y amplía el contenido de la CDPD y monitorea su cumplimiento, no ha sido ajeno a la realidad descrita. Así, en oportunidad de realizar sus observaciones finales a los países de la región, manifestó reiteradamente su preocupación por la discriminación que enfrenta este grupo poblacional en el sistema educativo, por la cantidad de niños/as con discapacidad que aún están fuera de la escuela o segregados/as en escuelas especiales, por los bajos niveles de matriculación en el sistema regular, por la prevalencia de aulas especializadas, por la falta de accesibilidad, apoyos y ajustes razonables, por el bajo nivel de instrucción y los altos niveles de deserción entre las/os estudiantes con discapacidad y por la falta de formación docente, instándolos a adoptar medidas para revertir estas barreras⁹.

8 Instituto de Estadística de UNESCO, *Disponibilidad de información para el cálculo de los indicadores ODS 4 - Educación 2030: diagnóstico para América Latina y el Caribe*, 2016, p. 13.

9 Ver las observaciones finales realizadas por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana, entre otras.

03.

Acciones prioritarias para promover la educación inclusiva

En ese contexto, es imprescindible que los gobiernos adopten políticas públicas eficaces y duraderas para producir la transformación estructural que nuestros sistemas educativos requieren. En tal sentido, resulta fundamental y urgente que los Estados:

- 01.** Armonicen las legislaciones y políticas nacionales a lo dispuesto por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el ODS 4.
- 02.** Garanticen que todas las personas con discapacidad sean admitidas en las escuelas regulares cercanas a sus hogares mediante la generación de protocolos para evitar los rechazos de inscripción.
- 03.** Elaboren un plan con medidas concretas, plazos e indicadores para transformar las escuelas especiales en escuelas regulares o en centros de apoyo a la inclusión.
- 04.** Transfieran recursos humanos y presupuestarios de los entornos segregados a los inclusivos, evitando toda medida que viole el principio de no regresividad que rige en materia de derechos económicos, sociales y culturales.
- 05.** Aseguren la disponibilidad de personal, en cantidad y calidad suficientes, que apoye a los/as docentes en la adquisición de herramientas para incluir a todas/os las/os estudiantes.
- 06.** Desarrollen políticas y mecanismos para garantizar la accesibilidad del entorno escolar, la provisión de apoyos y la realización de ajustes razonables con el objetivo de que cada estudiante pueda aprender y participar en condiciones de igualdad.
- 07.** Garanticen que las personas con discapacidad certifiquen sus capacidades y logros al igual que el resto de los/as estudiantes.
- 08.** Promuevan la formación de las/os docentes y personal de apoyo en el modelo social de discapacidad, brindándoles herramientas para garantizar que las personas con discapacidad puedan aprender y participar equitativamente dentro del sistema de educación general.
- 09.** Capaciten a funcionarios/as públicos/as para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas relacionadas con la educación inclusiva, asegurando que tengan el liderazgo político y las herramientas necesarias para impulsar cambios estructurales.
- 10.** Generen instancias para el empoderamiento de las personas con discapacidad, familias, organizaciones de personas con discapacidad (OPD) y organizaciones de la sociedad civil (OSC) a fin de difundir el modelo social de la discapacidad y deconstruir actitudes y enfoques paternalistas.

- 11.** Pongan a disposición de las personas con discapacidad y sus familias mecanismos de reclamo accesibles, independientes y efectivos que permitan revertir y sancionar las prácticas discriminatorias que ocurren en el contexto educativo.
- 12.** Recopilen datos suficientes, adecuados y desagregados a fin de implementar políticas públicas para la educación inclusiva.
- 13.** Aseguren que las personas con discapacidad participen y sean escuchadas de manera efectiva en los procesos de toma de decisiones relacionadas con sus derechos.
- 14.** Incorporen el enfoque de la interseccionalidad en las políticas públicas relacionadas con la educación inclusiva a fin de que las mujeres, personas pertenecientes a comunidades indígenas, migrantes, habitantes de zonas rurales y otros grupos en situación de vulnerabilidad ejerzan su derecho a la educación sin discriminación.

04 Reflexiones finales

Las consecuencias que la situación descrita tiene sobre estas personas y sobre sus proyectos de vida son irreversibles. Negar a las personas con discapacidad el derecho a la educación inclusiva y de calidad reduce sus posibilidades de inclusión en la comunidad y de acceder al mercado laboral en igualdad de condiciones, las expone a vivir situaciones de violencia y maltrato, las empuja a la pobreza y a la institucionalización y las obliga a depender de políticas asistencialistas. Las instituciones educativas deben ser espacios de valoración de la diversidad, de los que todas las personas salgan fortalecidas, seguras de sí mismas, con pleno conocimiento de sus derechos, con habilidades para contribuir en forma activa al desarrollo y bienestar de sus comunidades y con herramientas para ser quienes elijan ser.

Las lógicas de segregación que prevalecen en los sistemas educativos -y que impiden que las personas con y sin discapacidad interactúen y se valoren mutuamente- se replican en todos los ámbitos de la vida comunitaria y permiten la reproducción sistemática de dinámicas, actitudes y patrones socioculturales que generan profundas desigualdades y construyen sociedades incapaces de responder a la diversidad. Educarnos todas/os en la misma escuela con los apoyos y ajustes que cada una/o requiere es más beneficioso para las personas con discapacidad, pero también para las personas sin discapacidad, que aprenden a vivir con la diversidad y a vincularse con los/as demás sin prejuicios. Tal como lo afirma UNESCO, las variaciones y diferencias humanas son una parte natural y valiosa de la sociedad y deben reflejarse en las escuelas¹⁰.

10 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Guidelines for Inclusion. Ensuring Access to Education For All, París, 2005, p. 16.

La Red Regional por la Educación Inclusiva de Latinoamérica es una coalición de organizaciones de y para personas con discapacidad, familiares, y de derechos humanos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, y Uruguay que trabaja por el derecho de las personas con discapacidad a recibir educación inclusiva en una escuela para todas/os. Su objetivo es incidir políticamente a nivel nacional, regional e internacional para que los Estados garanticen el derecho de todas las personas -con y sin discapacidad- a una educación inclusiva, dando cumplimiento a los mandatos internacionales, en particular al artículo 24 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y al Objetivo de Desarrollo Sostenible nro. 4.

Facebook: /RREI.Latinoamérica

Twitter: @RREI_inclusiva

Web: rededucacioninclusiva.org

Mail: rrei.latinoamerica@gmail.com
