

N°43

CNE OPINA

**Aportes para
el desarrollo de
la política nacional
de educación
inclusiva**



Presentación

Tener acceso a una educación de calidad es un derecho de todas las personas de acuerdo a la Ley General de Educación (LGE). De manera similar, el Proyecto Educativo Nacional (PEN), elaborado por el Consejo Nacional de Educación, resalta la importancia de la calidad y equidad educativa. El derecho a una educación de calidad aparece también en varios instrumentos internacionales; sin embargo, en el Perú es claro que históricamente varios grupos no han tenido acceso a educación formal o, si lo han tenido, la calidad de las instituciones a las que han asistido ha dejado mucho que desear. Entre estos, se encuentran los estudiantes con discapacidad, junto a otros grupos que se mencionan más adelante.



El Consejo Nacional de Educación (CNE) ha apoyado el desarrollo de políticas educativas a favor de los estudiantes con discapacidad a través del informe *La Década de la Educación Inclusiva 2003 - 2012 para Niños con Discapacidad*¹ y mediante dos talleres nacionales realizados en los años 2015 y 2016 en Lima y Arequipa, respectivamente. Las recomendaciones de este último taller, publicadas en el Boletín CNE Opina N.º41², incluían la elaboración de una política y, luego, un plan nacional de educación inclusiva. Esta conclusión se basa en la necesidad percibida por muchos participantes de establecer guías que unifiquen la práctica educativa inclusiva, así como definir metas, recursos, estrategias, resultados e indicadores. En opinión de los

¹ Este informe fue realizado por Teresa Tovar. Se encuentra disponible en www.cne.gob.pe/images/stories/cne-publicaciones/DecadadelaEducacionInclusiva.pdf.

² En este boletín se mencionan algunas normas internacionales y nacionales relevantes a la inclusión educativa, así como algunos estudios, que no serán repetidos aquí. El boletín está disponible en <http://www.cne.gob.pe/uploads/publicaciones/boletin/boletin-cne-opina-41.pdf>



participantes en el mencionado taller, esta política debería ser liderada por la Dirección General de Educación Básica Regular del Ministerio de Educación, considerando que lo que se busca es la inclusión.

En línea con la recomendación recién señalada, el 24 de agosto del 2017 el Ministerio de Educación (MINEDU) publicó la Resolución Ministerial N.º 465-2017, en la que se crea la comisión sectorial encargada de formular la propuesta de política para la atención de estudiantes con *Necesidades Específicas de Apoyo Educativo* (NEAE), con un enfoque de educación inclusiva. En la Resolución Ministerial se asignó 90 días para el desarrollo de la política. Para recoger aportes para esta política, el 19 de septiembre de 2017 el CNE organizó el taller nacional "Juntos por la Educación Inclusiva" en Lima³. En el taller se presentaron experiencias internacionales, la propuesta general del MINEDU para la política y experiencias institucionales y personales de todo el país. Con base en estos recursos, los participantes se organizaron en grupos de trabajo para discutir qué elementos debería contener la política. El presente boletín presenta los principales aportes del mencionado taller, que congregó a 96 personas que, desde diferentes perspectivas y experiencias personales y profesionales, aportaron a la discusión que se presenta a continuación.

⁽³⁾ Para ver el programa del taller visite: <http://cne-enlinea.net.pe/wp/taller-juntos-por-una-educacion-inclusiva/>.

Definiendo conceptos, ¿qué entendemos por *inclusión*?

En la discusión durante el taller se enfatizó la importancia de la inclusión como una forma de hacer realidad el derecho a la educación de todos los estudiantes. Sin embargo, para ciertos grupos de estudiantes, completar la educación básica es un reto grande, pues encuentran barreras que limitan el acceso a la educación formal o, incluso teniendo acceso, ven limitadas sus posibilidades de lograr aprendizajes de calidad (por ejemplo, los esperados de acuerdo a la edad y grado escolar). A diferencia de los anteriores talleres del CNE, que se centraron en discapacidad, en el presente taller se discutió el enfoque de inclusión desde la perspectiva de la diversidad para considerar en la política todas las características que nos hacen únicos como individuos, pero con un criterio de equidad. En el caso del Perú, históricamente las variables género, ruralidad, etnicidad y pobreza, junto a discapacidad, se han visto asociadas a oportunidades y resultados educativos pobres. En esta línea, el modelo inclusivo propone abrazar la diversidad para promover aprendizajes en grupos heterogéneos que benefician a todos, pues de esta forma se promueve la convivencia en ambientes de respeto y enriquecimiento personal y colectivo.





El enfoque de inclusión propone también dejar de lado la segregación que se estaría dando cuando los estudiantes con discapacidad o superdotación, por ejemplo, asisten a diferentes tipos de instituciones educativas. Desde la versión más estricta del enfoque inclusivo, en el Perú, los estudiantes con discapacidad severa o múltiple que asisten a Centros de Educación Básica Especial (CEBE), en lugar de a instituciones de Educación Básica Regular (EBR), están siendo segregados. Sin embargo, entendemos que, en el Perú actual, pensar en eliminar los CEBE es un reto complejo, dadas las limitaciones que se encuentran para atender estudiantes con discapacidad en EBR. Por lo tanto, debe permanecer como una aspiración a alcanzarse en el mediano o largo plazo, cuando se hayan desarrollado las condiciones mínimas indispensables para poder hacerlo sin perjudicar a las niñas, los niños y los jóvenes que requieren atención específica especial, algo que debe empezar a trabajarse de inmediato desde la formación inicial y en servicio de los docentes. Esta discusión se retoma más adelante. El enfoque de inclusión supone también superar modelos de integración, en los que algunos estudiantes asisten a una institución educativa regular, pero para participar en sesiones orientadas solo a ellos (por ejemplo, en aulas especiales para estudiantes con discapacidad). Así, el modelo inclusivo supone la generación de ambientes con estudiantes diversos en educación básica regular, pero proporcionando a cada uno los apoyos requeridos para un óptimo nivel de aprendizaje, de acuerdo a los planes educativos planteados de manera individual y colectiva.⁴

⁽⁵⁾ Quisiéramos hacer notar que el enfoque inclusivo sugerido aquí viene de una corriente internacional impulsada por la UNESCO, entre otros actores. Así, por ejemplo, en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 planteado desde esta institución para ser trabajado hasta el año 2030 se busca "Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos".

Propuesta de Política de Educación Inclusiva del MINEDU y aportes de los participantes

Durante el taller, el MINEDU presentó los pilares de su propuesta de política para la educación inclusiva. En primer lugar, esta política estaría orientada a estudiantes en educación básica, técnico productiva y superior. Esta cobertura recibió amplio apoyo de los participantes, quienes consideraron que la política debería abarcar todos los niveles de educación formal. La política estaría liderada técnicamente por la Dirección de Educación Básica Regular (EBR), que es lo que corresponde, dado que se trata de una política inclusiva. Sin embargo, de acuerdo a la RM antes mencionada, la Comisión Sectorial de la Política está integrada por representantes de varias otras oficinas del MINEDU (incluyendo las relevantes para educación superior) y presidida por el viceministro de Gestión Pedagógica. Esto también parece apropiado, pues el trabajo debería vincular a diversas oficinas en una política común.

En segundo lugar, en la política se planteó que se debería orientar a la población con *Necesidades Específicas de Apoyo Educativo* (NEAE). Este término se refiere a estudiantes con discapacidad (motora, visual, auditiva, intelectual y sordoceguera), estudiantes con trastornos del neurodesarrollo (trastorno del espectro autista, trastorno por déficit de atención con hiperactividad, trastorno específico de aprendizaje, incluyendo dislexia, discalculia, disgrafía, disortografía, y problemas de aprendizaje, trastornos de comunicación y trastornos motores, incluyendo Tourette), estudiantes con trastorno grave de conducta, estudiantes con talento y superdotación⁵, y estudiantes en situación de hospitalización.

La opinión mayoritaria de los participantes es que para todos los grupos de estudiantes mencionados existen retos ligados a sus oportunidades educativas para contar con una educación de calidad. Así, la propuesta de incluir un amplio espectro de grupos a los que se debería llegar con la política fue, en general, bien recibida. Existen otros grupos que también enfrentan retos para acceder a una educación de calidad, como la población indígena y la rural, pero estos han sido el foco de otras políticas educativas ya aprobadas (por ejemplo, Educación Intercultural Bilingüe⁶) o en preparación (por ejemplo, política de educación rural).

⁽⁵⁾ Se debe diferenciar estudiantes con talento y superdotación de los estudiantes de alto rendimiento, que pueden o no ser talentosos. Los estudiantes de alto rendimiento en muchos casos participan en los COAR. Sobre estos, el CNE publicó un boletín haciendo un balance del programa (ver <http://www.cne.gob.pe/uploads/publicaciones/boletin/boletin-cne-opina-41.pdf>).

⁽⁶⁾ Ver <http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=38957>.



En tercer lugar, el MINEDU propuso que la política inclusiva debería basarse en cuatro componentes: calidad de los aprendizajes, calidad docente, gestión sectorial e infraestructura, y espacios educativos y deportivos. Los participantes en el taller no presentaron objeciones a basar la política en estos componentes. Para cada uno de ellos se plantearon sugerencias que se presentan a continuación.

Para el componente de calidad de los aprendizajes, las sugerencias de los participantes fueron, principalmente: (A) generar programas para incrementar la matrícula y prevenir la deserción, sobre todo de estudiantes con multidiscapacidad y discapacidad severa, así como de estudiantes en situación de hospitalización; (B) mejorar la dotación de materiales y recursos pedagógicos orientados a dar apoyo a estudiantes con NEAE de diferente tipo en las instituciones educativas; (C) proveer orientaciones a los docentes para que puedan diseñar y llevar adelante planes de orientación individuales, con base en el currículo nacional; (D) facilitar que las instituciones educativas puedan acceder a recursos externos cuando sean necesarios (por ejemplo, salud, nutrición o diagnóstico orientados a mejorar las oportunidades de los estudiantes); (E) generar grupos de interaprendizaje que incluyan a docentes y directores de instituciones educativas, pero también a funcionarios de órganos intermedios y padres y madres de familia; (F) considerar los principios del *Diseño Universal*

⁷⁾ El Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA) es un marco de referencia surgido en EE.UU. como consecuencia del reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad y la accesibilidad en los edificios. Actualmente, se ha convertido en un enfoque pedagógico en el que se postulan distintas pautas para atender a los estudiantes con discapacidad y necesidades educativas específicas. Por ejemplo, según Alba (2012), a partir de los planteamientos del DUA "son los estudiantes los que tienen que adaptarse al currículo y, cuando no pueden, se deben hacer propuestas didácticas y materiales personalizados a las necesidades de cada estudiante" (Aportaciones del Diseño Universal para el Aprendizaje y de los materiales digitales en el logro de una enseñanza accesible. Página 2. Murcia: Consejería de Educación, Formación y Empleo. Disponible en: <http://diversidad.murciaeduca.es/publicaciones/dea2012/docs/calba.pdf>).

*Para El Aprendizaje*⁷ como una forma de promover aprendizajes en los estudiantes con NEAE; (G) desarrollar un sistema de evaluación estandarizada de estudiantes con NEAE (actualmente solo se tiene datos para estudiantes con discapacidad visual y auditiva en EBR).

En cuanto al componente de calidad docente, las sugerencias de los participantes fueron principalmente: (A) Incluir en los programas de formación inicial de docentes el desarrollo de competencias específicas para implementar el enfoque de educación inclusiva; (B) desarrollar o reforzar programas para el desarrollo profesional de docentes en actividad, de modo que puedan educar a los estudiantes con NEAE; tanto la formación inicial como en servicio deberían incluir aspectos psicológicos y educativos de los estudiantes, pero también de cómo el docente se puede relacionar con las familias e instituciones locales para promover ambientes inclusivos; (C) revisar el sistema de SAANEE (Servicios de Atención a Estudiantes con Necesidades Educativas Especiales), pues el número de especialistas actualmente resulta claramente insuficiente; además, a menudo los SAANEE no cuentan con habilidades específicas para acompañar algún tipo de discapacidad y tienen una carga de docentes e instituciones excesiva. Por otro lado, el sistema actual, en el que están basados en los CEBE, desde donde parten a las instituciones, parece inapropiado por razones logísticas y administrativas. En el taller, se reconoció, sin embargo, que la labor de especialistas externos que acompañen a docentes puede ser muy valiosa.

En cuanto al componente de gestión sectorial, las principales sugerencias del grupo fueron: (A) incrementar el porcentaje de instituciones educativas que incluyen a estudiantes con NEAE, dotándolas de recursos para poder brindar un mejor servicio; (B) mejorar el sistema de



identificación de estudiantes con NEAE, de modo que se pueda asignar de manera más eficiente los recursos (sobre todo los SAANEE). Se hizo notar además que en educación superior no existe ningún sistema similar de acompañamiento a los SAANEE; (C) generar un sistema de indicadores vinculados a la política de educación inclusiva que permita monitorear su implementación; (D) desarrollar capacidades para la inclusión educativa en los profesionales de órganos intermedios, DRE y UGEL, pero también en otros actores del sistema educativo, incluidos funcionarios del propio MINEDU; (E) generar alianzas con organizaciones e individuos de la sociedad civil que permitan mejorar la implementación de la política; (F) generar habilidades en docentes y directores para que sea posible incorporar en sus Proyectos Educativos Institucionales (PEI), Planes Anuales de Trabajo (PAT) y Planes de Orientación Individual (POI) con un enfoque inclusivo, orientado a valorar la diversidad; (G) estimar los costos asociados a proporcionar una educación de calidad para estudiantes con necesidades específicas de apoyo educativo y planificar recursos para cumplir con metas diseñadas a partir de este estudio.

Finalmente, para el componente de infraestructura y espacios educativos, las principales sugerencias de los participantes fueron: (A) avanzar en el cumplimiento de la normativa existente del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) en cuanto a contar con condiciones mínimas de accesibilidad de las edificaciones. Esto requeriría evaluar los espacios con los que se cuenta. Para esta evaluación se podrían usar datos del Censo de Infraestructura, Semáforo Escuela y Censo Escolar, aunque seguramente se requerirá información adicional proveniente de un monitoreo periódico, para poder establecer metas y prioridades; (B) proporcionar a las escuelas recursos TIC para el aprendizaje, incluyendo computadoras con acceso a internet, pero también otros como equipos de proyección y monitores de TV; (C) equipar las instituciones educativas con mobiliario apropiado a la diversidad de estudiantes, así como con recursos pedagógicos para atender diversos tipos de NEAE. Estos pueden ser materiales pedagógicos tradicionales (textos, materiales concretos, útiles y papelería), pero también software especializado y otros. Para la provisión de infraestructura y recursos como los señalados se podría buscar la colaboración del sector Educación con otros sectores, principalmente el MVCS, así como los gobiernos regionales y locales, y cuando sea posible, contar con el aporte del sector privado.

Finalmente, hubo algunas sugerencias que, en mayor o menor medida, atraviesan varios o todos los componentes mencionados.

En primer lugar, se hace evidente la necesidad de más y mejor información sobre la cobertura, oportunidades y aprendizajes de los estudiantes que serán priorizados en la política de educación inclusiva. Por ejemplo, como se mencionó antes, solo recientemente la UMC presentó un informe en el que por primera vez se presentaban los resultados de aprendizaje en lectura y matemática de estudiantes con discapacidad visual y auditiva. Los resultados mostraban que estaban muy por debajo del de sus pares sin discapacidad (el informe final no ha sido publicado al momento de editar el presente boletín). Se cuenta también con la Encuesta Nacional de Discapacidad del 2012, que ha sido útil, pero debe repetirse periódicamente.

En segundo lugar, si bien la política es sobre educación inclusiva, hubo entre los participantes preguntas sobre el rol que cumplirían los CEBE, que están orientados actualmente a estudiantes con discapacidad severa o multidisapacidad. Como se dijo antes, internacionalmente a menudo



se considera que en un enfoque inclusivo pleno se debería buscar la participación de todos los estudiantes en instituciones educativas regulares. Sin embargo, hubo una opinión entre los participantes en el taller en el sentido de que actualmente las instituciones educativas de EBR no cuentan con docentes preparados, infraestructura ni materiales educativos para atender a algunos estudiantes con discapacidad severa o multidiscapacidad. Así, incluirlos sin contar con un mínimo de condiciones necesarias podría resultar perjudicial para ellos, si se las compara con las disponibles en los CEBE. De hecho, hubo en el taller opiniones de representantes de grupos de personas con discapacidad que al menos en primaria preferirían mantenerse en una institución especializada (por ejemplo, para discapacidad visual o auditiva severa). Por esto, sin renunciar a la opción que eventualmente todos los estudiantes puedan ser incluidos en EBR, la sugerencia predominante fue que cuando convenga al interés superior de los niños y niñas, o las preferencias de las familias, los CEBE sigan existiendo para los estudiantes que se estime pudieran ser mejor atendidos en instituciones especializadas que en instituciones regulares. Para esto, hay que considerar la normativa existente, las recomendaciones de profesionales especializados y también las opiniones de padres y madres de familia, así como de los mismos estudiantes⁸. Al mismo tiempo, el grupo opinó a favor de que los CEBE sean centros de recursos para los docentes en EBR. Esto es algo que, en mayor o menor medida, ocurre en muchos CEBE actualmente, por lo que se sugiere buscar reforzar este rol.

Finalmente, para el grupo era claro que la política de educación inclusiva podría tener éxito solo si se pudiera interconectar con políticas y programas de otros sectores del Estado, y con instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil en cada localidad. Esto ocurre por la convicción de que el trabajo educativo para la inclusión excede lo formal, para idealmente abarcar espacios de la comunidad y colaboración entre profesionales de varias disciplinas. También se sugirió buscar el compromiso de los medios de comunicación, buscando de manera conjunta el desarrollo de una cultura ("mentalidad", dijeron algunos participantes) de valoración de la diversidad. Este cambio sería de beneficio para todos, particularmente en un contexto como el del Perú actual, en el que se requiere refinar las habilidades ciudadanas de todos, reforzando así nuestra aún débil democracia.

⁽⁸⁾ Se debe hacer notar sin embargo que no existen CEBE en todas las localidades del país. No se está con esto necesariamente sugiriendo expandir el número de CEBE, sino atender de la mejor manera y bajo un enfoque inclusivo el derecho de todos los estudiantes a educarse.

Perspectivas para la política de inclusión educativa

Inclusión, derecho a la educación, diversidad, apoyos educativos, eliminación de barreras, énfasis en la capacidad y no en la discapacidad, son conceptos que se repitieron frecuentemente durante el taller. En el CNE, luego de organizar este tercer taller sobre inclusión y procesar los aportes de los participantes, nos queda nuevamente la convicción de que estamos frente a un tema que se hace urgente para la política educativa peruana. Esta convicción viene en parte de historias de frustraciones, pero también de éxitos compartidos durante el taller. Por ejemplo, una madre de familia contó que, para su hija con discapacidad, un director le había dicho que debía asistir a todas las



clases, sin considerar que el aula estaba en el segundo piso, lo cual era una barrera para ella, y que debía recibir terapias (financiadas con recursos de la familia), en algunos casos durante horas de clase. Usando un concepto errado de igualdad, el director le dijo a la madre: "Es su problema; si no asiste, jala". Sin embargo, en este y otros casos se tuvieron eventualmente logros educativos que seguramente serían impensables para muchos que no conocen de cerca a niños y jóvenes con NEAE. Estos logros se originan en la tenacidad, sensibilidad e inteligencia de individuos que desde diferentes posiciones han colaborado para favorecer a personas con NEAE. La política debería buscar que en el futuro no se relacionen estas historias como casos de logros extraordinarios, sino como eventos que se encuentran incorporados en la práctica regular de un sistema educativo justo y solidario.

Para contar con una política que sea percibida como prioridad nacional se hace indispensable realizar procesos amplios de consulta con diversos actores a escala nacional. Confiamos que estas consultas se realizarán de manera intensa y continua durante las próximas semanas. El desarrollo de una política de educación inclusiva sentaría las bases para hacer realidad el derecho a una educación de calidad para muchos estudiantes con NEAE. Es claro, sin embargo, que luego de aprobada la política se requerirán planes, programas, estrategias, recursos humanos y monetarios, y un calendario de implementación, con base en los objetivos fijados en la política.

Desde el CNE vemos favorablemente el desarrollo de la política de educación inclusiva, como un paso importante en un camino que seguramente tomará algunos años pero que, de ser recorrido con firmeza, contribuirá sin duda a hacer de nuestro sistema educativo uno en el que se respete el derecho a una educación de calidad de todos y todas las estudiantes.

**CONSEJO NACIONAL
DE EDUCACIÓN**

Presidente

César Guadalupe Mendizábal

Comité Directivo

Grover Pango Vildoso

Jorge Jaime Cárdenas

Ángel María Manrique Linares

Mario Rivera Orams

Secretaría Ejecutiva

Mariella Bazán Maccera

CNE OPINA Año 7 – N.º 43

Boletín del Consejo Nacional
de Educación

Diciembre, 2017

Elaboración

Santiago Cueto, consejero del CNE

Cuidado de edición

Oficina de Comunicaciones

Fotografías

MINEDU, CNE

Tiraje: 1 000 ejemplares

Agradecimientos

Agradecemos las contribuciones del equipo técnico del CNE para la realización y elaboración de la sistematización del taller "Juntos por la Educación Inclusiva", en particular de Aurelia Pasapera, Flor Pablo, Pilar Vega y Blanca Vásquez. Agradecemos también los aportes de los participantes del taller y de aquellas personas que nos hicieron llegar sus mensajes electrónicos. El CNE agradece especialmente al Proyecto FORGE, gestionado por GRADE gracias al apoyo técnico y financiero del Gobierno de Canadá, a través de su Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo (proyecto N° A-034597), por su apoyo para la realización del taller, así como al SINEACE y a UNICEF.

Hecho el depósito legal en la
Biblioteca Nacional del Perú
N.º 2007-1296

Este documento puede ser reproducido por cualquier método con propósitos educativos y para la difusión y el debate, siempre y cuando se cite la fuente de la información.

Impreso en Perú / *Printed in Peru*