



ANÁLISIS COMPARATIVOS
DE POLÍTICAS EDUCATIVAS

Reconstruir la educación, no las barreras

Agosto 2022



unesco

Advertencia

El uso de un lenguaje no discriminador en función del género de las personas es una de las prioridades de la Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO. Sin embargo, su aplicación en la lengua española plantea soluciones muy distintas, sobre las que aún no se ha logrado ningún acuerdo.

En tal sentido, evitamos usar en nuestros textos expresiones tradicionales que ya han sido abandonadas en el español académico y profesional contemporáneo, tales como la palabra “hombres” para referirse a un conjunto de seres humanos. Además, siempre que sea posible, procuramos emplear palabras de género neutro en reemplazo de palabras en género masculino.

Sin embargo, con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar desdoblamiento léxico en artículos, sustantivos y adjetivos para subrayar la existencia de distintos géneros, hemos optado por el uso genérico del masculino, en el entendimiento de que todas sus menciones representan siempre a todas las personas.

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma de posición alguna de parte de la UNESCO o del IIPE en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Publicado en 2022 por la Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Agüero 2071, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

© UNESCO 2022

Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution- ShareAlike 3.0 IGO (CC- BY- SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp).



La serie *Análisis Comparativos de Políticas de Primera Infancia* se inscribe en el marco de las actividades del área de Investigación y Desarrollo de la Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE) de la UNESCO, cuya misión institucional consiste en fortalecer las capacidades de los Estados Miembros de la UNESCO en la región para planificar y gestionar sus sistemas educativos.

La producción de estos documentos se articula específicamente dentro del proyecto Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL). [SITEAL](#) es un observatorio en línea que ofrece una base de políticas, normativas, investigaciones y estadísticas sobre la situación educativa en la región latinoamericana, a partir de las cuales se producen documentos de análisis relacionados con los siguientes ejes: Primera infancia, Educación básica, Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP), Educación superior, Educación y TIC, Inclusión y equidad educativa, Educación y género, Docentes y Financiamiento.

Los documentos de *Análisis Comparativos de Políticas de Primera Infancia* tienen el propósito de ofrecer una mirada comprehensiva sobre las acciones que los distintos Estados nacionales realizan para garantizar el derecho de los niños y niñas, y sobre las decisiones y capacidades que demuestran para reducir las brechas sociales. A la par, trazar un panorama sobre las tendencias de la región, los logros y los desafíos con respecto a las políticas analizadas.

El objetivo de esta serie es facilitar a equipos técnicos de gobierno, investigadores, docentes y capacitadores, documentos que problematicen, indaguen y analicen las distintas estrategias e intervenciones que los países orientan en torno a dimensiones particulares de la política de la primera infancia en América Latina.

Contenido

1. Introducción	6
2. Marco de referencia	11
2.1. Tiempo de transformaciones	11
2.2. Tiempo de desafíos	12
2.3. Tiempo de reimaginar la educación	13
3. Panorama general actual de la infancia con discapacidad en América Latina y el Caribe	16
4. Análisis de tendencias de políticas educativas regionales para garantizar el derecho a la educación de NNA con discapacidad ...	20
4.1. Reformas en los marcos legales e institucionales	21
4.2. De la educación especial a la educación inclusiva	27
4.3. Formación docente.....	32
4.4. Participación social	35
4.5. La educación de NNA con discapacidad durante la pandemia: obstáculos y oportunidades.....	38

5. Nudos críticos y recomendaciones	42
5.1. Procesos de transformación legal e institucional	43
5.2. Transición hacia una educación inclusiva	44
5.3. Formación y capacitación docente	46
5.4. Consulta y participación social.....	46
6. Referencias bibliográficas.....	49

1. Introducción

Esta publicación –desarrollada en el marco de la serie *Análisis Comparativos de Políticas de Educación*– tiene como propósito contribuir con una mirada panorámica acerca de las acciones que los países de América Latina vienen realizando para garantizar el derecho de niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA) con discapacidad a una educación inclusiva y de calidad. Con base en la información disponible y la consulta con informantes claves, se procura reflejar las principales tendencias y los nudos críticos existentes para identificar así, los desafíos políticos y técnicos que marcan el presente. A partir de esto, se espera generar perspectivas útiles para una mejor comprensión del tema y ofrecer aperturas críticas que enriquezcan el debate y que eviten la reconstrucción de barreras que excluyan o segreguen a los NNA con discapacidad de la educación pospandemia.

El derecho de NNA con discapacidad a “una educación inclusiva de calidad en todos los niveles” y “a lo largo de la vida” se encuentra expresado en el art. 24 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD, 2008). Sin embargo, la educación inclusiva, en tanto idea de dar a todos los niños y las niñas la oportunidad de aprender juntos, tiene sus raíces en las declaraciones de Salamanca (UNESCO, 1994) y en la iniciativa Educación para Todos (UNESCO, 1990).

La CDPD no introdujo nuevos derechos ni derechos “especiales” a los NNA con discapacidad; ellos son exactamente los mismos que los de cualquier otro NNA. Sin embargo, ella reafirmó derechos humanos ya establecidos e introdujo obligaciones para que los gobiernos garanticen su cumplimiento en el contexto de las discapacidades. Esto tuvo como inmediato resultado una mayor presencia del debate y una preocupación pública y social acerca del lugar de los NNA con discapacidad en la educación, exponiendo la histórica exclusión y segregación de un grupo numeroso y significativo¹. Así fue como emergieron historias de vida

¹ Muchas de las observaciones finales que el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad

que hasta ayer habían permanecido en silencio, visibilizando formas de exclusión y segregación cuyos efectos estarán presentes por varias décadas y que hoy implican una serie de transiciones y desafíos para los gobiernos y las sociedades en todo el mundo.

Pese a esta creciente visibilidad, todavía hoy, la educación inclusiva suele verse como una propuesta compleja o difícil de abordar. Sin embargo, en principio significa algo tan sencillo y concreto como que la totalidad de niños y niñas de una misma comunidad o un mismo barrio puedan ir a la misma escuela, tengan o no una discapacidad. Para los niños y las niñas, ir a una escuela “regular” o “especial” se traduce en experiencias de vida y convivencia que marcarán para siempre su historia personal. A saber, la posibilidad de compartir la escuela con sus hermanos y hermanas con o sin discapacidad, de sentirse igual a los demás (y no, diferente y “raro”), de participar en los juegos que juegan sus vecinos, de recibir invitación a las mismas fiestas de cumpleaños y paseos a las que asisten todos y todas, sin que la discapacidad sea marcada y subrayada como algo negativo, ni que conlleve una experiencia dolorosa de segregación o exclusión.

Aun así, también sabemos que una educación inclusiva no solo refiere a la presencia de niños y niñas con discapacidad en la misma escuela que sus pares sin discapacidad, sino que requiere equiparar las oportunidades de aprender y participar. Por ello puede decirse que la educación inclusiva contribuye a la calidad educativa en general: cuando un docente, un aula y una escuela se preparan adecuadamente para responder a las necesidades de todos y todas, no solamente se benefician los NNA con discapacidad, sino también quienes tienen dificultades para aprender y requieren una atención más personalizada, una adaptación curricular acorde a sus tiempos o estilos de aprendizaje, o bien una enseñanza que transmita conocimientos, habilidades y valores a través de formatos y métodos alternativos.

ha realizado en nuestra región en los últimos años mencionan la creciente visibilidad de la temática de la discapacidad en los mecanismos nacionales contra la discriminación y saluda la creación de institutos y comisiones nacionales para promover los derechos de las personas con discapacidad. Ello permitió reemplazar leyes e instituciones previas, cuyo mandato reforzaba aspectos discriminatorios y estigmatizantes.

Todavía hoy, el enfoque más utilizado en la región de América Latina y el Caribe para atender las necesidades educativas de los NNA con discapacidad es el de la conocida como “educación especial”². Ella ha tenido, y aún tiene, un importante rol en nuestra región, además de limitaciones y desafíos para reconvertirse en un recurso para la educación inclusiva (como veremos más adelante). Pero a menudo, ingresar en un sistema “especial” opera como una etiqueta que permanecerá fuertemente adherida a la identidad del NNA con obvias consecuencias a nivel subjetivo: disminución de la confianza y las propias expectativas, sobreprotección, infantilización y autocompasión (UNICEF, 2020).

La información disponible señala una importante brecha en el acceso a educación de calidad para los NNA con discapacidad en América Latina. Ella se agravó especialmente en el contexto de la COVID-19, que ha impactado con especial crudeza en los grupos más frágiles y estructuralmente relegados (CEPAL, 2022). Las situaciones de exclusión y segregación de la infancia con discapacidad se encuentran a menudo naturalizadas, por ese motivo se requiere de acciones afirmativas y urgentes que las incluyan de manera transversal en la agenda futura para reimaginar y reconstruir la educación. Esa agenda debe considerar a los estudiantes en todas sus trayectorias, en los distintos niveles, y en las transiciones entre los mismos. También debe involucrar a todas las instituciones educativas (públicas, privadas, regulares, de educación especial, entre otras) que aportan a garantizar inclusión y equidad para toda la sociedad y en todos los países de la región.

Según un nuevo informe de UNICEF (2021), el número de niños y niñas con discapacidad en América Latina y el Caribe es de cerca 19,1 millones; mientras, a nivel global es de casi 240 millones. Este informe (que se retomará más adelante) incluye datos que abarcan más de 60

2 La educación especial es definida como “tratamiento y rehabilitación de las personas deficientes o disminuidas como una actividad independiente y separada del sistema educativo general.” Desde esta concepción tradicional, se pensaba que la educación especial correspondía a las pedagogías especiales adaptadas a quienes mostraban alguna discapacidad claramente etiquetada (como ceguera, sordera, deficiencias físicas o psíquicas, entre otras) y se partía de la hipótesis de que estas personas constituían grupos homogéneos para cuya educación existía una pedagogía y un programa de estudios diferentes. (González García, 2018).

indicadores del bienestar infantil. Ellos manifiestan los obstáculos a los que se enfrentan los NNA con discapacidad para participar plenamente en sus sociedades y los efectos negativos que a menudo se derivan de esta situación. El informe concluye que los NNA con discapacidad se encuentran en desventaja con respecto a los NNA sin discapacidad en la mayoría de las medidas relacionadas con el bienestar infantil. La nueva estimación mundial del número de NNA con discapacidad es superior a las anteriores y se basa en una comprensión más significativa e inclusiva de las discapacidades que considera las dificultades en varios ámbitos de la funcionalidad, así como los síntomas de ansiedad y depresión.

Por eso es importante destacar que tanto la experiencia como los riesgos y factores varían mucho según el tipo de discapacidad, el grado de limitación funcional, el lugar donde vive la persona y los servicios a los que puede acceder. Esto pone de relieve la importancia de diseñar soluciones específicas para abordar las desigualdades.

Este informe examina en profundidad el acceso a la educación. A pesar del acuerdo generalizado sobre su importancia, los NNA (niños, niñas y adolescentes) con discapacidad siguen quedándose atrás a la hora de recibirla. El informe determina que los NNA con dificultades para comunicarse y ocuparse de sí son quienes tienen más probabilidades de no ir a la escuela, independientemente del nivel educativo. Las tasas de desescolarización son más elevadas entre los NNA con múltiples discapacidades, y las disparidades son aún más significativas si se tiene en cuenta la gravedad de la discapacidad.

La educación inclusiva no puede ser un elemento aislado en la vida de los NNA con discapacidad. Muchas veces, se requieren servicios complementarios de estimulación temprana, terapias de rehabilitación, apoyo familiar y protección social para avanzar en su desarrollo. Integrar los servicios de primera infancia, la rehabilitación basada en la comunidad y la educación inclusiva –a través de políticas articuladas en el territorio– es una oportunidad concreta para trabajar en red y generar efectos de integración y de articulación interinstitucional e intersectorial, que

son imprescindibles para transformar las acciones fragmentadas y para optimizar la inversión pública. Complementariamente, la inclusión tampoco será posible sin cuestionar y transformar las tradicionalmente bajas expectativas que existen en las familias, en las instituciones y en la sociedad acerca de cada NNA con discapacidad. Es menester asumir una mirada crítica sobre el escepticismo que aún predomina en relación con sus derechos y posibilidades de desarrollo.

Estos desafíos precisan de más y mejores datos sobre la infancia con discapacidad, gestionados de manera que permitan ir abordando en cada caso las necesidades de apoyo y transformación a medida que avanzamos. Debemos ser conscientes de que, a menudo, la exclusión es la consecuencia de la invisibilidad. Sin datos fiables –que incluyan números, análisis, e informaciones precisas acerca de y desde cada NNA con discapacidad– no podemos ayudarles a alcanzar su enorme potencial.

En suma, **la propuesta central de esta publicación implica un llamado a reconstruir la educación pospandemia sin reconstruir las barreras que durante siglos contribuyeron a la exclusión de la infancia con discapacidad y perpetuaron su exclusión económica y social.** Se propone para ello un recorrido a través de los siguientes pasos:

- 1) Marco de referencia para el análisis.
- 2) Panorama general actual de la infancia con discapacidad en América Latina, atendiendo a la información sociodemográfica disponible.
- 3) Análisis rápido de las tendencias actuales en relación con la implementación del art. 24 de la CDPD.
- 4) Nudos críticos y recomendaciones.

La información que nutre a cada uno de estos capítulos no será exhaustiva ni pretende abarcar la totalidad de situaciones o experiencias existentes, sino ofrecer una lectura útil e ilustrada con ejemplos que visualicen las tendencias generales y los desafíos y oportunidades más frecuentes en el contexto actual. Con esta lectura se busca así, presentar las tendencias más esperanzadoras y analizar los desafíos y oportunidades más notorias para que la educación inclusiva sea finalmente posible en nuestra región.

2. Marco de referencia

2.1. Tiempo de transformaciones

La hipótesis principal implica el reconocimiento de que, para concretar el objetivo de una educación inclusiva de la infancia con discapacidad, es necesario abordar un doble desafío. No se trata solamente de construir una nueva educación, sino también de deconstruir tradiciones, inercias, zonas de confort y una completa cultura social, profesional e institucional que aún tiende a la segregación y a la homogenización.

En este sentido, se requiere analizar los procesos de avance en la implementación del derecho a una educación inclusiva de calidad y sin discriminación para todas las infancias, así como también observar factores objetivos y subjetivos (resistencias, contradicciones y vacilaciones) que están presentes en todo proceso de cambio social y cultural –y que se manifiestan, a nivel de las políticas, como factores de transformación o de continuidad–.

Los antecedentes y la experiencia histórica demostraron, de manera contundente, que las convenciones internacionales no bastan para lograr los cambios necesarios, de modo que los derechos humanos alcancen a todas las personas. Por un lado, resulta evidente que la CDPD ha generado una inédita dinámica de transformaciones y nuevos desafíos en todo el mundo al comprometer a los países a una serie de estándares para proteger los derechos humanos de las personas con discapacidad (en el terreno civil, cultural, político, social y económico). Su aprobación significó un cambio de paradigma. El propio concepto de discapacidad evolucionó desde el tradicional enfoque médico –que miraba las discapacidades como un déficit y destacaba las necesidades de “asistencia”, reduciendo a la persona con discapacidad a estar siempre necesitada del cuidado de otras personas– hacia un enfoque nuevo –conocido como “modelo social” de la discapacidad, que pone la mira en los entornos y procura remover barreras a la vez que multiplica los apoyos para incluir e igualar

oportunidades-. Mientras el modelo médico concibe las discapacidades como una condición patológica del individuo que deben ser objeto de asistencia, el modelo social propone que ellas (si bien comportan ese componente funcional sui generis) tienen su origen y se agravan cuando el entorno físico y el contexto social pretende ignorarlas, excluirlas o discriminar negativamente. En consecuencia, es el entorno (físico, social, comunicacional) lo que resulta discapacitante al mantener barreras que dificultan e impiden la realización de actividades y el ejercicio pleno de derechos.

Este cambio paradigmático en relación con la manera de comprender y tratar las discapacidades es especialmente relevante en el terreno educativo, ya que implica tanto una serie de desafíos, esfuerzos de transformación, adaptaciones y recursos para adecuar los entornos y las propuestas de aprendizaje a las nuevas perspectivas, como la difusión y promoción de principios y valores de la inclusión. La CDPD se expresa claramente en relación con el derecho de los NNA con discapacidad a una educación inclusiva de calidad (art. 24) proponiendo una concepción que es, a la vez, una oportunidad de mejora y un enorme desafío: adaptar el sistema a sus estudiantes, y no viceversa.

2.2. Tiempo de desafíos

También es necesario reconocer que, mientras los actuales procesos de cambio paradigmáticos y del entorno legal auspician una serie de nuevas oportunidades y reconocimiento de derechos, la realidad cotidiana de los NNA con discapacidad y sus familias continúa recorriendo un camino de transformaciones parciales que tienen algunas luces, pero también numerosas sombras. Como veremos más adelante, este proceso de cambio es, en efecto, impulsado por las oportunidades que genera la CDPD (ratificada por todos los países de nuestra región). Esto implica importantes desafíos sociales, culturales y de las pautas de convivencia con la diversidad, que no siempre acompañan los procesos de implementación. Asimismo, la puesta en marcha de modalidades inclusivas

en las políticas y programas educativos implica una actualización de los recursos, haciendo imprescindible orientar la formación profesional y las prácticas en dirección al paradigma de la diversidad y la inclusión.

Tanto los nuevos conceptos y enfoques propuestos por la CDPD, como las actuales expectativas y demandas que emergen a nivel social y familiar en relación con los NNA con discapacidad interpelan a los países y a las sociedades a dejar atrás una mirada compasiva y capacitista (que redundaba en el proteccionismo y asistencialismo que ha signado las políticas de discapacidad en todo el mundo y aún son hegemónicas en la mayoría de los países de América Latina). Implementar un diseño universal de aprendizaje³ o estrategias de “doble vía”⁴ requiere desarrollar capacidades docentes, institucionales y de apoyo que implican procesos de mediano y largo plazo. Es importante, mientras estas capacidades se desarrollan y ponen en funcionamiento, que las nuevas propuestas políticas y programáticas sean capaces de cuestionar críticamente los aspectos culturales e inerciales que condicionan el trato a la infancia con discapacidad, para deconstruirlos y transformarlos.

2.3. Tiempo de reimaginar la educación

Como ya se mencionó, la llamada “educación especial” continúa siendo el enfoque aún más frecuente en nuestra región para abordar las necesidades educativas de los NNA con discapacidad. Las escuelas o clases “separadas” y “especiales” para NNA con discapacidad fueron históricamente consideradas como una buena alternativa a otras formas de educación, o a la falta de educación. En ellas se esperaba que las clases sean más pequeñas, que los edificios estén adaptados, que la probabilidad de discriminación sea menor, y que los equipos docentes estén capacitados para ofrecer a sus estudiantes asistencia personalizada.

-
- 3 Llamamos diseño universal de aprendizaje (DUA) al enfoque en el que prima la flexibilización del currículo y las estrategias de enseñanza-aprendizaje procurando que sea abierto, accesible y donde se eliminen o reduzcan al máximo las barreras para el aprendizaje.
- 4 El “enfoque de doble vía” combina medidas generales de accesibilidad e inclusión con acciones afirmativas de tipo complementario en las que se aportan ajustes, apoyos y herramientas que atiendan a las necesidades específicas de los diferentes grupos de personas con discapacidad en base a su contexto particular.

Pero esto no es siempre así: en la práctica, la mayoría de los países de nuestra región dispone solamente de un número limitado de escuelas especiales, ubicadas principalmente en grandes centros urbanos. Esto hace que quienes viven lejos de estas ciudades tengan pocas posibilidades de asistir, y quienes lo hacen, a menudo permanezcan largos períodos de tiempo lejos de sus familias.

Sin embargo, las dificultades no son solo de acceso. A menudo las escuelas especiales no ofrecen un currículo tan amplio o pormenorizado, como las escuelas regulares. Algunas investigaciones demostraron también que las escuelas especiales dedican menos tiempo al compromiso y a la participación académica de docentes y estudiantes (Helmstetter et al., 1998), que suelen tener menos expectativas sobre los logros académicos de los NNA con discapacidad (Lamb, 2009) o que la educación “especial” resulta más cara y menos eficaz que una educación inclusiva adecuadamente planificada (Mitchell, 2010).

De todos modos, resulta innegable el papel fundamental que la educación especial tuvo en América Latina a lo largo de todo el siglo XX, brindándole una escuela y una oportunidad de aprendizaje a cientos de miles de NNA con discapacidad. Este rol les ha valido a escuelas y a docentes un importante lugar y un merecido reconocimiento en la región por su contribución en la vida de NNA con discapacidad y sus familias. Asimismo, en los países donde existen sistemas de educación separados, la educación especial (escuelas, docentes y otros recursos del sistema) comienza a actuar como recurso que transfiere prácticas, conocimientos y herramientas a las escuelas que buscan ser más inclusivas (Meresman, 2013).

Por su parte, el art. 24 de la CDPD no cuestiona la necesidad de enfoques especiales. Por el contrario, claramente señala la importancia de ajustes razonables, apoyos personalizados, y propuestas adaptadas a nivel de contenidos, estrategias de enseñanza-aprendizaje y materiales de estudio. La propia Observación general n.º 4 del Comité (2016) llama a adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del

derecho a la educación inclusiva y, por lo tanto, la transición de un sistema “especial” a uno inclusivo. Por ese motivo, los procesos de reconversión de las capacidades disponibles en los países (docentes y escuelas de educación especial) son imprescindibles para brindar educación inclusiva de calidad –en el contexto de las necesidades emergentes en las escuelas regulares a medida que se aumenta la matrícula de estudiantes con discapacidad–.

¿Cómo pensar y, al mismo tiempo, promover miradas críticas de las tradiciones, propositivas en relación con el futuro, y capaces de poner en valor los aprendizajes y capacidades desarrolladas en el marco del paradigma anterior? ¿Cómo abonar los procesos de reconversión de las escuelas especiales en centros de recursos, estimulando la transferencia de sus herramientas y conocimientos del ámbito de la educación inclusiva? ¿Cómo contribuir a reimaginar una educación pospandemia a partir del principio de que todos y todas puedan aprender juntos y juntas y encontrar su lugar en el mundo sin que nadie se quede atrás? En torno a estas preguntas, aquí proponemos reimaginar una educación inclusiva en todos sus niveles, construida sobre recursos disponibles y las mejores prácticas de enseñanza, aprendizaje y participación. **Abordar una estrategia de cambio requiere conocer los procesos de transición en curso, reconocer sus tensiones y verificar las capacidades disponibles para hacer avanzar el mensaje de que la educación inclusiva es posible** y de que, en efecto, es la que ya se lleva adelante en muchas escuelas y comunidades.

3. Panorama general actual de la infancia con discapacidad en América Latina y el Caribe

Según un reciente informe de la CLADE (2019), los datos sobre acceso y permanencia de las personas con discapacidad en los sistemas educativos son, en general, dispersos y de difícil comparabilidad a nivel regional en América Latina y el Caribe. UNICEF (2021) ha estimado que aproximadamente 7 de cada 10 NNA con discapacidad no tienen acceso a educación en América Latina y el Caribe, lo que representa una cifra de 6,4 millones de personas. Asimismo, esta publicación confirma que, en el ejercicio de sus derechos, la niñez con discapacidad enfrenta múltiples desafíos que, a menudo, se superponen.

En cuanto a la educación, ese rezago es enorme y comienza en el hogar, tempranamente, a partir de la falta de accesibilidad y oportunidades de participar de conversaciones y lecturas que se hacen en familia. Los NNA con discapacidad tienen menos probabilidades de involucrarse en estas oportunidades de desarrollar sus habilidades simbólicas y comunicacionales; lo que, con demasiada frecuencia, redundando en que se quedan atrás. Los estudios recopilados para este informe compilan información referida a más de 60 indicadores de bienestar infantil y desagregan por tipo y gravedad de las diferentes limitaciones funcionales asociadas a las discapacidades. Consecuentemente, señalan que, en comparación con los NNA sin discapacidad, los NNA con discapacidad tienen:

- un 24% menos de probabilidades de recibir una atención temprana y receptiva;
- un 42% menos de probabilidades de tener conocimientos básicos de lectura, escritura y aritmética;
- un 49% más de probabilidades de no haber asistido nunca a la escuela;
- un 47% más de probabilidades de no asistir a la escuela primaria, un 33% más de probabilidades de no asistir al primer ciclo de secundaria, y un 27% más de probabilidades de no asistir al segundo ciclo de secundaria;

- un 51% más probabilidades de sentirse infeliz;
- un 41% más probabilidades de sentir discriminación;
- un 32% más de probabilidades de sufrir castigos corporales graves.

Un análisis afín realizado para el Informe de *Seguimiento de la Educación en el Mundo de 2020: Inclusión y educación* sobre 14 países de ingreso bajo y mediano señaló “las niñas, niños, adolescentes y jóvenes con discapacidad representaban el 12% de la población escolarizada, pero el 15% de la población sin escolarizar” (UNESCO, 2020). A su vez, enfatizó:

en comparación con sus pares sin discapacidad, las y los niños con alguna discapacidad sensorial, física o intelectual tenían una probabilidad mayor de no estar escolarizados; esto es, cuatro puntos porcentuales más entre aquellos en edad de cursar la escuela primaria, siete puntos más entre aquellos en edad de cursar el primer ciclo de secundaria, y 11 puntos más entre aquellos en edad de cursar el segundo ciclo de secundaria. Esta estimación se aproxima a un examen de los países de América Latina basado en datos no comparables que mostró que, en promedio, las y los jóvenes de 12 a 17 años con discapacidad tenían una probabilidad menor de 10 puntos porcentuales de asistir a la escuela que los que no tenían ninguna discapacidad...(UNESCO, 2020).

Si bien la información pormenorizada y el análisis de datos por país apenas emerge, existen estudios en Argentina (INDEC, 2018) y El Salvador (CONAIPD et al., 2005) que confirman un importante rezago tanto en matrícula como en logros escolares para los NNA con discapacidad. A modo de ejemplo, en Colombia los niños y niñas de entre 3 a 5 años sin discapacidad asisten un 11% más que quienes tienen alguna discapacidad en el nivel de preescolar. Mientras tanto, en el contexto de la educación primaria, se estima que apenas un 1,2% de población estudiantil tiene discapacidad y en la educación media solo un 12% de adolescentes con discapacidad están escolarizados (cifra comparable

con un 72,9% de quienes tienen igual edad y sin discapacidad). Esta decreciente participación en el sistema educativo también se ve reflejada, finalmente, en el acceso a la educación superior: solo el 5,4% de la población con discapacidad accede a ella (Observatorio Nacional de Discapacidad, 2014).

En varios países se aprecia un creciente proceso de expansión de la educación privada como ámbito de inclusión educativa de la infancia con discapacidad. Si bien esta tendencia no es nueva (históricamente, la falta de respuestas inclusivas o integradoras por parte del Estado ha obligado a las familias a recurrir a instituciones privadas), esto se viene profundizando en varios países. En Argentina, por ejemplo, el 17,9 % de los NNA con discapacidad que asisten a escuelas inclusivas lo hace en establecimientos privados, mientras que el total que asiste a escuelas especiales privadas es el 37,7% (INDEC, 2018). En Uruguay, también puede observarse una expansión de la oferta privada para escolarizar de manera segregada a los NNA con discapacidad (Meresman, 2013); lo que crea aún más desigualdades entre las familias que pueden acceder a pagar la educación en centros privados, frente a quienes no pueden (CAINFO, 2013).

A nivel de las políticas públicas, tanto las mejoras que pueden observarse, como los desafíos que aún persisten para realizar los derechos de NNA con discapacidad en la región están condicionados por procesos de cambio institucional y de los liderazgos sociales y profesionales –que avanzan lentamente–. La mayoría de los programas y políticas responsables de la niñez con discapacidad en nuestra región provienen de épocas pasadas y aún responden a conceptos que, si bien fueron importantes, hoy reflejan una visión desactualizada y negativa (a menudo caritativa y asistencialista) hacia las discapacidades.

En muchos casos, las personas que se desempeñan como funcionarias y responsables (incluyendo equipos docentes y personal educativo, en general) buscan adaptarse, no sin dificultades, al enfoque de derechos y al modelo social propuesto por la CDPD. Los procesos de cambio

y actualización que se llevan adelante requieren de incentivos que estimulen propuestas innovadoras y flexibles, a la vez que difundan prácticas prometedoras para deconstruir las antiguas tradiciones, miradas y prácticas.

Todos estos desafíos y desventajas acumuladas en cuanto a las infancias con discapacidad, y su derecho a la educación, se profundizaron en el contexto de la emergencia sanitaria surgida a partir de la pandemia de la COVID-19. Las dificultades para el acceso y permanencia se manifestaron de diversas formas: desde problemas para el cumplimiento de medidas básicas de higiene, obstáculos para mantener el distanciamiento social (necesidad de asistencia de otras personas, dificultades en la comprensión de las medidas, ausencia de material accesible) y, fundamentalmente, barreras para el acceso al aprendizaje en línea (estrategias pedagógicas, dispositivos, tecnologías de asistencia, tecnologías accesibles, material disponible); entre otros servicios que se prestan a través del sector educación (como la nutrición escolar). A grandes rasgos, los NNA con discapacidad han tenido un escaso acceso a la educación a distancia, dado las limitadas capacidades técnicas y recursos disponibles para generar e implementar estrategias pedagógicas basadas en un diseño universal para el aprendizaje⁵ que procuren la equiparación de oportunidades y la disminución de las barreras para el acceso a los recursos de enseñanza aprendizaje, incluyendo orientaciones y herramientas para que familiares y personas cuidadoras puedan apoyarles.

5 Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA): enfoque didáctico que pretende aplicar los principios del DU (diseño universal) al diseño del currículo de los diferentes niveles educativos. Tiene su origen en las investigaciones llevadas a cabo en la década de 1990. Sus fundadores, David H. Rose (neuropsicólogo del desarrollo) y Anne Meyer (experta en educación, psicología clínica y diseño gráfico) –junto con los demás componentes del equipo de investigación– diseñaron un marco de aplicación del DUA en el aula cimentado en un marco teórico que recoge los últimos avances en neurociencia aplicada al aprendizaje, investigación educativa, y tecnologías y medios digitales. Así nace el enfoque del Diseño Universal para el Aprendizaje que puede definirse como: «...un enfoque basado en la investigación para el diseño del currículo –es decir, objetivos educativos, métodos, materiales y evaluación– que permite a todas las personas desarrollar conocimientos, habilidades y motivación e implicación con el aprendizaje»..

4. Análisis comparativo: políticas en Argentina, Chile y Uruguay

A continuación, y considerando tanto el marco de referencia propuesto, como la breve síntesis de la situación regional de la infancia con discapacidad presentada con anterioridad, se consigna un rápido análisis de las tendencias que pueden observarse en algunos países de la región, tales como [Panamá](#), [Colombia](#), [República Dominicana](#), [Argentina](#) y [Uruguay](#). Este análisis toma como referencia parte de los datos documentales disponibles, los últimos informes del Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad de los países seleccionados y la opinión de informantes clave recogida especialmente para este informe. A efectos de validar y equilibrar la información disponible, también se recurrió a consultas rápidas recabadas por informantes calificados en los países seleccionados.

Se identificaron cinco grandes aspectos que describen de forma no exhaustiva un panorama de algunas de las tendencias en curso en la región: las modificaciones ocurridas en el marco legal e institucional; los procesos de transición y reconversión de la llamada “educación especial” a la educación inclusiva; la capacitación docente; el desarrollo de materiales educativos accesibles; y la participación social en favor de un cambio cultural y social inclusivo. Para cada una de estas categorías se formuló, al menos, una pregunta clave. A saber:

- **Marco legal e institucional:** ¿Se realizaron modificaciones importantes en relación con el marco legal como consecuencias de la adhesión a la CDPD? ¿Ha surgido alguna nueva ley nacional, resolución judicial importante o decreto que esté indicando avances en la mejora del marco legal? ¿Ha habido cambios importantes en la institucionalidad?
- **Transición de la educación especial a la educación Inclusiva:** ¿Se identificaron avances en el proceso de reconversión de las escuelas especiales en centros de recursos para la inclusión? ¿Se obtuvieron datos que detecten tendencias en la matriculación de NNA con discapacidad en escuelas inclusivas?

- **Formación docente:** ¿Surgieron nuevos planes o iniciativas importantes de formación docente en educación inclusiva?
- **Participación:** ¿Han existido o existen experiencias de participación o consulta a estudiantes con discapacidad, familias y/o organizaciones de la sociedad civil?

Más allá de las diferencias propias que se derivan de antecedentes históricos y del contexto sociopolítico actual en cada país, pueden observarse algunas coincidencias en relación con las principales dificultades y logros que se perciben. En los siguientes apartados, se analizan algunos de ellos.

4.1. Reformas en los marcos legales e institucionales

En los últimos años, el impulso a la educación inclusiva ha estado marcado por una mejora del marco legal y la presencia de mejoras institucionales incipientes (UNICEF, 2018). Todos los países de la región ratificaron la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (comprometiéndose a respetar todas sus disposiciones), aunque la adecuación de normativas internas requerida para satisfacer esas obligaciones se encuentra pendiente en algunos casos⁶.

Si se toma en cuenta la Observación general n.º 4 sobre el derecho a la educación inclusiva realizada por el Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad (2016), puede observarse un panorama que presenta relativos avances y en el que se destacan numerosos y complejos desafíos. Por un lado, el Comité reconoce como alentador, por ejemplo, la ampliación de las leyes contra la discriminación en todos los países –destacando que, en muchos casos, se ha incluido la discapacidad como una causa de discriminación expresamente prohibida por las legislaciones nacionales–. Por otro lado, el Comité observa que los procesos de mejora legislativa y políticas públicas en favor de los derechos

⁶ En el caso de Panamá, por ejemplo, existen numerosas disposiciones legales que no se encuentran alineadas a los principios de la CDPD (Fondo de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad [UNPRPD] (2021). Análisis de Situación sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en Panamá, . p. 24. Mimeo).

de NNA con discapacidad no están exentos de significativas brechas en su cumplimiento, de barreras y demoras en su implementación, y de notorios desafíos a nivel presupuestario; en suma, de numerosas tareas pendientes en todos los países. El Comité hace notar, por lo tanto, que muchas “leyes y marcos normativos de lucha contra la discriminación siguen siendo deficientes, incompletos o ineficaces”. En consecuencia, señala que la discriminación persiste, no solo a través de resoluciones administrativas que no han sido actualizadas y expresiones negativas y patologizantes en los medios de comunicación, sino (muy especialmente) en prácticas institucionales que aún se basan en los enfoques médicos o caritativos de la discapacidad, perpetuando abordajes segregados y situaciones contrarias a lo expresado por la CDPD (2016).

Si bien la prohibición de discriminar a los NNA con discapacidad en las instituciones educativas comunes ya se encuentra establecida en la CDPD y este tratado obliga a los Estados que lo han ratificado, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) aconseja como medida contra la discriminación que “las leyes de educación contengan una cláusula explícita contra el rechazo en la que se prohíba la denegación de la admisión en la enseñanza general y se garantice la continuidad de la educación” (2013).

Asimismo, desde diferentes ámbitos se ha expresado que los Estados deberían establecer mecanismos accesibles, independientes, expeditos y efectivos para denunciar y revertir las prácticas discriminatorias en el acceso a la educación, procurando regularlas a través de una normativa única y de acceso público (REEI, 2021).

A modo de ejemplo, los casos de Argentina y Uruguay confirman que los avances en las reformas legales e institucionales, que encuadran y gobiernan la educación de los NNA con discapacidad son importantes, pero también que existen evidentes lagunas en cuanto a su implementación. Estos países ratificaron su adhesión a la CDPC a través de nuevas legislaciones nacionales –que reconocen el derecho de la infancia con discapacidad de acceder a una educación inclusiva de

calidad–, pero delegan en la autoridad educativa la implementación de este principio, sin aclarar cuales son las previsiones presupuestarias que respaldarán su implementación⁷.

En Uruguay, una serie de resoluciones, orientaciones y proyectos educativos impulsados por el Consejo de Educación Inicial y Primaria entre 2010 y 2020 fueron comunicando un nuevo paradigma para la educación de niños y niñas con discapacidad. Algunos de los programas más emblemáticos puestos en marcha durante estos años (como las Escuelas Aprender y la Red de Escuelas y Jardines Inclusivos Mandela) dieron públicas señales del interés de las autoridades educativas en reconocer derechos de la infancia con discapacidad y disminuir barreras de acceso. Uruguay además reforzó el compromiso adquirido al ratificar la CDPD (y su protocolo facultativo) a través de resoluciones como las Orientaciones de Política Educativa del CEIP para 2010-2014 –en las que se establece que “todas las escuelas son inclusivas” (ANEP-CEIP, 2010)–, y de numerosas resoluciones y decretos⁸.

En el caso de Argentina, la Resolución 311/16 sobre Promoción, Acreditación, Certificación y Titulación de Estudiantes con Discapacidad busca “propiciar condiciones para la inclusión escolar y el acompañamiento de las trayectorias escolares de los/as estudiantes con discapacidad”, a la vez que propone “la elaboración de un proyecto pedagógico individual”. Los puntos principales de esta resolución son:

- "Todos los niños con discapacidad en el comienzo de la trayectoria escolar tienen derecho a ser inscriptos en educación inicial común, al igual que el resto de la población escolar” (art. 19).
- Escuchar la voz del estudiante con discapacidad y dar participación a su familia como obligación.

7 La expansión de propuestas inclusivas en el contexto de la educación privada a las que se hizo referencia anteriormente parecería, al menos en parte, ser el resultado de esta situación de relativo estancamiento de la oferta pública, que ya no invierte en educación segregada, pero que tampoco lo hace de manera decidida en el terreno de la educación inclusiva.

8 Además del mencionado documento, puede verse el Protocolo de inclusión educativa del CEIP e Inspección Nacional de Educación Especial (ANEP, 2014) y las Orientaciones de Política Educativa del CEIP para 2016-2020 (CEIP, 2016). En cuanto al documento de Orientación sobre Trayectorias (CEIP, 2018), orienta el uso de diseños universales para el aprendizaje en todas las escuelas del país.

- Identificar barreras en el entorno, a lo largo de la trayectoria educativa y trabajar de acuerdo con el modelo social de la discapacidad y de derechos humanos.
- Elegir la institución educativa de preferencia de las familias como un derecho “contando con el asesoramiento de los equipos intervinientes, a fin de propiciar la trayectoria educativa que mejor responda a las necesidades educativas derivadas de la discapacidad”.
- Apoyar y acompañar la educación para la inclusión en escuelas comunes.
- Articular entre equipos educativos de todos los niveles y modalidades dejando en claro un compromiso de corresponsabilidad educativa.
- Asistir a las instituciones inclusivas para elaborar el proyecto pedagógico individual.
- Desarrollar proyectos pedagógicos individuales en función de las necesidades de estudiantes, promoviendo su desarrollo integral y tendiendo a favorecer su inclusión social y educativa.
- Acompañar el pasaje de nivel inicial a primario y de primario a secundario, que “debe suceder para los estudiantes con discapacidad del mismo modo que para los estudiantes sin discapacidad”.
- Contribuir para la promoción, acreditación y certificación, el estudiantado debe ser evaluado en la escuela donde desarrolla su trayectoria escolar.

Esta resolución, que representa un aporte progresista indudable en el campo normativo de la educación inclusiva, encuentra sus limitaciones y desafíos en la etapa de implementación. Un informe publicado por UNICEF (Cartoceti, Martorello y Schiavi, 2020) encuentra un proceso de aplicación irregular que refleja y reproduce las disparidades territoriales y sociales. El informe reconoce la importancia de esta normativa como señal de hacia dónde debe avanzar el sistema, a la vez que enfatiza en la necesidad de “individualizar las necesidades concretas a nivel jurisdiccional”, “minimizar la resistencia de varios actores” (para lo cual sugiere ampliar las capacitaciones sobre educación inclusiva a los diferentes grupos) y “generar planes de acción y mejora que permitan ponderarlas y escalarlas en cada realidad”.

En [República Dominicana](#), el sistema educativo aún muestra una orientación hacia la integración de NNA con discapacidad en espacios particulares (Centros de Educación Especial y Aulas Específicas para la Inclusión Educativa). Ello resulta de una larga tradición aún arraigada en la perspectiva de autoridades y tomadores de decisión. Sin embargo, pueden apreciarse algunos avances en relación con los marcos regulatorios. Por su parte, la ley 5-13 establece normas para la educación de NNA con discapacidad, y se encuentra en concordancia con la CDPD y la CDN (obligando al establecimiento de un sistema de educación inclusivo). Asimismo, las órdenes departamentales 03 y 04 –emitidas en 2008– procuran modificar las directrices nacionales previas y enfatizan la necesidad de avanzar hacia una educación inclusiva. Estas directrices modifican positivamente el marco legal y administrativo, reconociendo, por ejemplo:

- a. “los y las estudiantes que presentan necesidades educativas específicas derivadas o no de discapacidad deben ser escolarizados en centros educativos regulares a partir del nivel inicial, así como recibir el apoyo que asegure una educación de calidad y con equidad”;
- b. la autorización de cambios en los centros de educación especial para que sus estudiantes sean escolarizados en estos espacios “solo cuando las escuelas regulares no pueden satisfacer sus necesidades educativas por estar asociadas a discapacidades profundas y/o múltiples”;
- c. y la definición del proceso a seguir para realizar Ajustes Curriculares Individualizados (ACI) integrándolos a la planificación del aula y del centro educativo.

Desde 2019, el Ministerio de Educación de la República Dominicana ha realizado esfuerzos para fortalecer sus políticas públicas a favor de la educación inclusiva. Así, la orden departamental 90 (2020) propone el rediseño del Centro Nacional de Recursos para los Estudiantes con Necesidades Específicas de Apoyo Educativo Olga Estrella (antiguo Centro de Recursos para la Discapacidad Visual) con una buena experiencia de inclusión educativa de estudiantes con discapacidad visual, procurando que, progresivamente, ofrezca estos servicios a estudiantes con diferentes discapacidades. La ordenanza 04 de 2018

vino a reordenar los servicios y estrategias para el estudiantado con necesidades específicas de apoyo educativo en el marco del Plan Nacional de Educación Inclusiva –desarrollado a partir de un proceso colaborativo entre el Estado y la sociedad civil–. Este plan contempla acciones estratégicas de sensibilización y modificaciones en la capacidad técnica de las escuelas, a pesar de que el contexto de la pandemia haya puesto en riesgo su ejecución. Actualmente, el Ministerio de Educación se encuentra desarrollando protocolos y acciones a seguir, con base en lo planteado en estos documentos.

También en Colombia se realizaron valiosas modificaciones del marco legal e institucional, dirigidas a implementar el artículo 24 de la CDPD. En 2009 se emitió el decreto 366, “se reglamenta la organización del servicio de apoyo pedagógico para la atención de los estudiantes con discapacidad y con capacidades o con talentos excepcionales, en el marco de la educación inclusiva” y la contratación de recursos humanos para brindar apoyo a estudiantes con discapacidad (MINED Colombia, 2009). Posteriormente, el decreto 1421 (MINED Colombia, 2017) estableció la prestación de servicios educativos para la población con discapacidad con un marco de educación inclusiva –en los aspectos de acceso, permanencia y calidad–, para que estudiantes con discapacidad puedan transitar por la educación inclusiva desde preescolar hasta educación superior.

Panamá, por su parte, tiene una larga historia y una institucionalidad consolidada para la educación de NNA con discapacidad como política pública. Su trayectoria inicia en los años 40 con la creación de la Escuela Helen Keller (1942) y la Escuela de Enseñanza Especial (1948) y continuó en 1951 con la creación del Instituto Panameño de Habilidad Especial (IPHE). Actualmente, el IPHE ofrece servicios de habilitación y educación a NNA con discapacidad procurando facilitar su inclusión al sistema educativo regular en todos los niveles. Panamá también actualizó su marco legal y de políticas hacia la población con discapacidad desde 1999 con la promulgación de la ley 42 –que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad– y se complementa con la reforma constitucional de 2004 –que incorpora

la no discriminación por razón de discapacidad en su art. 19-. En 2004, se crea la Secretaría Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad como un organismo asesor del Órgano Ejecutivo y, luego la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS) como institución autónoma encargada de dirigir y ejecutar la política de inclusión social de las personas con discapacidad, junto con el Consejo Nacional Consultivo de Discapacidad (CONADIS) como organismo de consulta interinstitucional e intersectorial, que observa y asesora las políticas sobre discapacidad (SENADIS, 2009). La reciente Ley 171 de Protección Integral a la Primera Infancia y al Desarrollo Infantil Temprano (2020), sancionada por el Gobierno nacional, también incorpora un enfoque de inclusión a la infancia con discapacidad, particularmente en sus arts. 3° y 9°. Sin embargo, tal como veremos más adelante, estos procesos de cambio legal y creación de una institucionalidad moderna aún no se traducen en significativos avances en la transición hacia una educación inclusiva y superadora del paradigma anterior (Naciones Unidas, 2021).

4.2. De la educación especial a la educación inclusiva

De acuerdo con la información recogida, no es posible confirmar avances, más que parciales y relativos, en los necesarios y complejos procesos de transición institucional y reconversión de los sistemas de educación especial como recursos de apoyo para la educación inclusiva en los países considerados para este relevamiento.

Colombia, como se señaló en el apartado anterior, ha sido uno de los países pioneros de la región en retirar la educación especial de la oferta educativa. Tomó esa decisión a través del decreto 366 (2009) y del ya mencionado decreto 1421 (2017) que interrumpieron todo tipo de inversiones y desarrollos en educación especial e instruyeron a las autoridades educativas para que desarrollen capacidades para la educación inclusiva. Este país también expidió la Guía para el mejoramiento de la calidad educativa (o guía 34) basada en el índice

de inclusión (UNESCO, 2000) y se adaptó para que las instituciones educativas hicieran planes de mejoramiento institucional y adoptaran los indicadores de una escuela inclusiva. De esta manera, Colombia continúa en la búsqueda de construir un sistema educativo inclusivo, que invierte tanto en formación docente como en instrumentos de apoyo a procesos de inclusión.

Tal como se mencionó previamente, en [República Dominicana](#) desde 2017 existe un proceso para rediseñar el Centro de Recursos para la Discapacidad Visual, convirtiéndolo en un Centro Nacional de Recursos para las Necesidades Específicas de Apoyo Educativo Olga Estrella. Con el apoyo de UNICEF y la Universidad de Murcia, se estableció una hoja de ruta para que el centro trabaje, de forma progresiva, la inclusión educativa de todas las discapacidades ofreciendo:

- diagnóstico y servicios de rehabilitación y apoyo para la población con discapacidad;
- encuesta nacional a docentes para identificar sus necesidades de formación en educación inclusiva; y
- capacitación a personas que se desempeñan como funcionarias y técnicas en todos los niveles del sistema educativo.

Estos esfuerzos se validaron en 6 servicios educativos priorizados –San Juan (2), Santiago (8) y Santo Domingo (10)– y aspiran a crear un modelo nacional de servicios educativos accesibles. La estrategia incluye ofrecer paquetes de recursos de apoyo por tipo de discapacidad, comenzando en 2022 con la población con discapacidad intelectual y autismo. El Centro Olga Estrella también tendrá la misión de facilitar procesos para transformar otros servicios de educación especial e integradores (incluyendo la educación técnico-profesional) en servicios inclusivos, estableciendo una hoja de ruta para llevarla adelante.

Uruguay es un país que cuenta un sistema de educación especial de larga data e importantes capacidades instaladas. Aun así –y a pesar de las mejoras antes mencionadas en relación con el marco legal y las directrices de política educativa– los avances concretos que pueden observarse para reorientar

recursos públicos y lograr resultados tangibles que potencien el acceso a educación inclusiva de calidad todavía resultan insatisfactorios (Meresman, 2020). Entre sus avances, Uruguay desarrolla desde 1985 un largo proceso de reestructura integracionista en educación especial, creando en aquellos años la figura del “maestro de apoyo itinerante” y fortaleciendo el rol del “maestro de apoyo” en las escuelas comunes (con el propósito de favorecer procesos de integración escolar de niños y niñas con problemas para aprender y discapacidad). Sin embargo, aún hoy existen, a nivel nacional, un total de 80 escuelas especiales con 291 docentes y 139 docentes “especiales” para la atención (segregada) de estudiantes con discapacidades. El sistema de educación especial cuenta además con 221 maestros de apoyo y 240 maestros de apoyo itinerante que atienden a estudiantes en procesos de inclusión en escuelas regulares. Mientras tanto, la matrícula de estudiantes en escuelas especiales ha disminuido muy lentamente, como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Año	Matrícula educación especial
2016	6437
2017	6198
2018	5951
2019	5581

Fuente: Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay (2020). Monitor Educativo.

Asimismo, el Consejo de Educación Inicial y Primaria lideró entre 2015 y 2019 el desarrollo de la [Red de Escuelas y Jardines Inclusivos \(Red Mandela\)](#) con apoyo de UNICEF y el Instituto Interamericano sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo (iiDi). Esta iniciativa movilizó apoyo pedagógico y social a escuelas y jardines de infantes en todo el país y organizó congresos nacionales de niños, niñas y familias por la educación inclusiva, donde estudiantes, docentes y comunidad pudieron reflexionar juntos acerca de cómo construir escuelas y comunidades más inclusivas⁹. La Red de Escuelas y Jardines Inclusivos Mandela de Uruguay movilizó

⁹ Ver, para más información: <https://www.dgeip.edu.uy/programas/educaci%C3%B3n-inclusiva/1869-1er-congreso-nacional-de-ni%C3%B1as-y-ni%C3%B1os-por-una-educaci%C3%B3n-inclusiva/>

Según el Análisis de Situación de las Personas con Discapacidad en Panamá (2021) lo indican tanto personas que se desempeñan como funcionarias de Meduca, como representantes de las organizaciones de familiares en entrevistas para este informe.

nuevos estímulos, brindó capacitación docente, y puso en red las mejores experiencias y prácticas de escuelas y jardines que decidían iniciar o fortalecer procesos de avance hacia la educación inclusiva.

En toda la región, estos incipientes procesos de transición y reconversión de capacidades instaladas no estuvieron exentos de resistencias y críticas por parte de algunos actores clave. Las tensiones y controversias se expresaron algunas veces de manera explícita y muchas otras, de forma silenciosa; instalando falsos dilemas en torno al paradigma de la educación inclusiva y temores en relación con el futuro de los actuales recursos y capacidades que ofrece la educación especial a los NNA.

En Argentina, por ejemplo, el citado informe publicado por UNICEF (Cartoceti, Martorello y Schiavi, 2020) sobre la implementación de la Resolución 311/16 sobre Promoción, Acreditación, Certificación y Titulación de Estudiantes con Discapacidad explícitamente menciona “el miedo que la modalidad especial tiene sobre la especificidad de su trabajo, y de su rol respecto de la educación inclusiva”.

También en [Uruguay](#), el desarrollo de la Red de Escuelas Mandela encontró objeciones planteadas desde las asambleas técnico-docentes y otros espacios gremiales, profesionales y de organizaciones de familias que, con diferentes argumentos, defendían la necesidad de mantener las opciones de educación especial para estudiantes con discapacidad (Meresman, 2020).

En [Panamá](#), si bien existe un proceso encaminado para la inserción gradual a la escuela regular de estudiantes con discapacidad –de acuerdo con lo establecido por la ley 15 del 2016– y se avanzó en el número de escuelas que reportan disponer de personal calificado para la inclusión¹⁰, la educación segregada sigue siendo prevalente y no existe un plan de transición hacia la educación inclusiva y de calidad con plazos,

10 Según el Análisis de Situación de las Personas con Discapacidad en Panamá (2021) lo indican tanto personas que se desempeñan como funcionarias de Meduca, como representantes de las organizaciones de familiares en entrevistas para este informe.

indicadores y asignación de recursos humanos y materiales suficientes para la totalidad de NNA con discapacidad¹¹, particularmente en zonas rurales y remotas. En este sentido, Panamá inició en 2021 una serie de reuniones y coordinaciones para establecer una hoja de ruta hacia la educación Inclusiva, respondiendo a una de las recomendaciones que el Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad dejara planteada en su informe de 2017¹². Con la asistencia técnica de UNICEF y la conformación de cinco mesas de trabajo establecidas por el Ministerio de Educación y personas expertas del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), se inició un análisis de los principales nudos críticos, estableciéndose prioridades y oportunidades de acción. Estas áreas de desafío comprenden el establecimiento de estándares de calidad para la educación inclusiva en Panamá, la implementación de incentivos para promover centros de recursos, capacitación docente e impulso a la participación social en acciones dedicadas al cambio cultural (UNICEF, 2021b). Si bien existe un importante interés y apoyo por parte de las autoridades –en cuanto a responder afirmativamente a las recomendaciones del Comité y a dar concretos pasos en dirección a una nueva política de educación inclusiva de la discapacidad– los equipos técnicos identificaron preliminarmente algunos importantes desafíos. A saber, la reasignación de recursos y transformaciones administrativas e institucionales que seguramente requerirán un complejo periodo de transición y de construcción de consensos.

Asimismo, en Colombia, los avances para desarrollar capacidades de inclusión en la educación regular no estuvieron exentos de controversias y desentendimientos en relación con algunos colectivos de familias que consideran que sus NNA requieren educación especial (por ejemplo, en lengua de señas para estudiantes con sordera) o a través de “maestros sombra” u otros recursos especializados (como en el caso de estudiantes que tienen trastornos autistas).

11 Según observa el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad en sus observaciones finales CRPD/C/PAN/CO/1, párr. 48 y 49 (29 de septiembre de 2017). En la misma línea, pueden entenderse las Observaciones finales sobre los informes periódicos, quinto y sexto combinados, de Panamá del Comité de los Derechos del Niño CRCD/C/PAN/CO/5-6, párr. 28.a. (28 de febrero de 2018).

12 Consultar, al respecto, las observaciones finales CRPD/C/PAN/CO/1 del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad del 29 de septiembre de 2017. Ver UNICEF, PNUD, FAO, UNFPA y ONU-Mujeres (2020). Perfil de País según Igualdad de Género (PPIG).

Estos temores suelen obrar como barreras silenciosas que complejizan y retrasan los procesos de implementación, manifestándose a través de medidas que se toman para establecer un cupo máximo de estudiantes con discapacidad en una escuela o negando la provisión de apoyos para sostener procesos de calidad en la inclusión.

En el contexto de estos procesos de transición y reconversión de recursos, **el desarrollo de materiales educativos accesibles y adecuados para NNA con discapacidad juega un importante papel. Se trata de un “determinante estructural” que se asocia con brechas de equidad y barreras estructurales a la posibilidad de participar en una escuela inclusiva (Meresman, 2013).** En respuesta a esto, existe un creciente interés en desarrollar materiales educativos que respondan a las diversas necesidades que tienen los NNA con discapacidad a la hora de aprender. Simultáneamente, la expansión de nuevas tecnologías también generó la expectativa de que algunos dispositivos y aplicaciones digitales ofrezcan soluciones innovadoras y costo efectivas para presentar contenidos educativos en múltiples formatos digitales (como texto, texto simplificado, audio, video [con lengua de señas], iconografía y realidad aumentada). UNICEF trabaja desde 2015 junto a los ministerios de Educación de Nicaragua, Paraguay y Uruguay para desarrollar materiales educativos accesibles basados en el diseño universal. **Estas experiencias dieron cuenta del alcance que tienen los materiales educativos accesibles, no solo en la práctica, sino como factor movilizador y fortalecedor de las capacidades locales para desarrollar herramientas de educación inclusiva.**

4.3. Formación docente

La insuficiente formación docente en educación inclusiva es frecuentemente mencionada como una de las debilidades estructurales del sistema educativo para concretar procesos de inclusión de la discapacidad. Para muchos docentes, el propio concepto de educación inclusiva resulta difuso, persistiendo aún tanto la asociación con

discapacidad y necesidades educativas especiales, como la referencia inmediata a la educación especial como modalidad educativa o como subsistema.

En nuestra región, si bien no existe información detallada acerca de la cantidad de docentes formados en educación inclusiva, resulta evidente que los desafíos para avanzar requieren a corto plazo, fortalecer las capacidades docentes para implementar un diseño universal de aprendizaje y favorecer el manejo de recursos y habilidades prácticas desarrollar ajustes curriculares y proveer apoyo a procesos de aprendizaje inclusivos.

A mediano plazo, es necesario desarrollar comunidades que reúnan a estudiantes, docentes, familias y perfiles técnicos que participen en prácticas educativas inclusivas, facilitando intercambios que permitan compartir y replantear los conocimientos y experiencias, cuestionar preconceptos, y buscar nuevas estrategias para educar en la diversidad. Es, en estos espacios, donde también pueden surgir los consensos y capacidades de abogacía para reclamar al Estado y a las autoridades escolares los recursos necesarios para dar respuestas satisfactorias al desarrollo de procesos de enseñanza y aprendizaje en aulas inclusivas.

En [República Dominicana](#) (y dentro del mencionado proyecto inter-agencial) se diseñó un Plan Nacional de Formación Continua para personal técnico y docentes del Ministerio de Educación en metodologías accesibles. Este Plan se construyó sobre la base de un estudio diagnóstico que verificó una escasa preparación docente en educación inclusiva (solo el 31% de docentes encuestados declara disponerla) y la negativa correlación con la atención a estudiantes con discapacidad (en la encuesta, apenas un 11% de docentes atiende a estudiantes con discapacidad siempre y solo un 15,6% declara hacerlo con alguna frecuencia).

La propuesta, generada a partir de este estudio, incluye un modelo de educación a distancia y de formación de formadores regionales y distritales, que luego replican los aprendizajes con los equipos de gestión

y docentes de aula en el uso de metodologías y recursos accesibles de enseñanza; para que estos, a su vez, orienten a familias y estudiantes con discapacidad.

En [Uruguay](#), la formación docente en educación inclusiva se incorporó como uno de los principales objetivos en las Orientaciones de política educativa del Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) para el período 2016-2020. En este contexto, en 2017 se concretó un curso de posgrado que recibió el apoyo del Instituto de Formación en Servicio de ANEP, de UNICEF, y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. De la primera cohorte participaron más de 200 docentes y hasta 2019 se había alcanzado un total de 700 docentes de todo el país. La formación involucró, progresivamente, a docentes y profesores del Consejo de Educación Secundaria (CES) y del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP). En 2020, se realizó un curso de educación inclusiva en el que se inscribieron 113 docentes de educación media. La propuesta buscó promover la producción, la sistematización y el intercambio de prácticas inclusivas en escuelas de todo el país, a través de una formación teórico-práctica y del acompañamiento a prácticas de docentes cursantes, con participación de docentes internacionales, tutorías virtuales y trabajos prácticos tutorizados (Mauri y García, 2019).

Tanto en [Argentina](#) como en [Panamá](#), las iniciativas existentes para mejorar la preparación docente en educación inclusiva aparecen de manera puntual y a menudo fragmentada. En [Panamá](#), recientemente se brindó una capacitación en discapacidad a 4900 equipos directivos, supervisores, docentes de educación especial y regular (ONU, 2021). En [Argentina](#), si bien se ha comprobado un creciente interés de los colectivos docentes para formarse en este terreno, hasta ahora las propuestas han sido parciales –a través de cursos y diplomados que ofrecen algunas provincias o en el marco de la oferta privada (Cartoceti, Martorello y Schiavi, 2020)–.

4.4 Participación social

Casi todas las recomendaciones basadas en la CDPD destacan la necesidad de establecer mecanismos de consulta y de participación de las personas como una de las herramientas clave para fortalecer las políticas públicas y avanzar en las agendas de inclusión. Asimismo, el involucramiento de las familias en la educación siempre es importante; y, en el caso de las familias con NNA con discapacidad, una imprescindible fuente de conocimientos, recursos y capacidad de abogacía (UNICEF, 2014). Por un lado, resulta evidente que la agenda de transformaciones y la implementación de apoyos para lograr una educación inclusiva de calidad para los NNA con discapacidad no puede involucrar solo el trabajo de los gobiernos, sino que requiere el compromiso de toda la sociedad. Por otro lado, es menester acordar que, solo a través de procesos de diálogo, participación y colaboración, pueden lograrse estos consensos y facilitarse el cambio cultural que subyace en la mayor parte de los desafíos.

Para afrontar este desafío, el ya mencionado Temario Abierto sobre Educación Inclusiva (UNESCO, 2000) destaca la importancia de favorecer instancias de consulta y presenta una serie de posibilidades concretas de participación para las familias y las organizaciones de personas con discapacidad en roles de abogacía, apoyo y ayuda mutua.

En nuestra región, donde existen largas tradiciones de participación social y comunitaria, las redes y organizaciones vinculadas a la discapacidad concentran buena parte de la experiencia y de los aprendizajes acumulados por las familias a lo largo de la historia. Este saber es una valiosa fuente de activos sociales y capacidades de apoyo para asistir a las escuelas. A modo de ejemplo, en el contexto de la pandemia por la COVID-19, las redes de movilización comunitaria y de organización colaborativa fueron fundamentales para visibilizar necesidades y facilitar recursos imprescindibles de ayuda mutua (Meresman y Ullmann, 2020).

Sin embargo, es mucho lo que queda por hacer para fortalecer y capacitar a estas organizaciones de familiares y sociedad civil, de modo que queden alineadas al enfoque de derechos y preparadas para incidir positivamente con el cambio cultural. Las opiniones de las familias sobre la educación inclusiva pueden ser diversas y hasta pueden reforzar una narrativa asistencialista, sobre todo cuando las escuelas regulares aún no son capaces de responder a la diversidad y las familias ven a la educación segregada como una mejor alternativa. Para hacerle frente a este desafío, también es necesario operar para “cambiar la narrativa” (Meresman y Ullmann, 2020), dando a conocer a las familias sus derechos, fortaleciendo enfoques de habilidades para una vida autónoma, y construyendo puentes e interfaces efectivas para que la educación inclusiva sea una llave a oportunidades para que NNA con discapacidad alcancen una vida independiente con inclusión social.

De hecho, no consultar o involucrar a las familias y organizaciones activamente en procesos de participación redundante en mayor frecuencia de los reclamos y litigios (ante casos que implican violaciones de derecho o que cuestionan el principio de no discriminación). Inversamente, contar con las organizaciones de familiares y con el estudiantado entre las alianzas de la educación inclusiva implica ir gestando los consensos necesarios para “preparar” a toda la comunidad educativa a acoger las diferencias y capitalizar el enriquecimiento que aportan (Meresman, 2020).

Un informe de la Red Regional por la Educación Inclusiva (RREI, 2020) señala que, cuando las familias encuentran cerradas las puertas y no consiguen respuesta a sus demandas de inclusión en el sistema regular para sus NNA con discapacidad, recurren a estrategias jurídicas (normalmente amparadas en la CDPD y en la legislación nacional). Según este informe, los problemas más habituales que se identifican a través de los reclamos de familias al sistema educativo son:

- Negativa de la matriculación en educación común.
- Falta de apoyos necesarios.

- Falta de accesibilidad física, comunicacional de los edificios, de los materiales, etc.
- Negativa a hacer ajustes razonables en las evaluaciones o en los planes pedagógicos.

Esta opción de litigio suele ser una vía muy incómoda y dolorosa para las familias, especialmente cuando el niño o niña está asistiendo a la escuela en la que se formaliza una denuncia, pues existe un inevitable temor a represalias o a medidas que perjudiquen el bienestar de estudiantes. Por ese motivo, se trata de una vía que las familias, en general, solo utilizan cuando están agotadas todas las otras posibilidades y mecanismos (RREI, 2020).

Es necesario abordar estos aspectos de consulta y participación desde una perspectiva pragmática, destinando recursos y programas activamente dedicados a fortalecerla y prepararla. En [Uruguay](#), la Red de Escuelas y Jardines Inclusivos Mandela procuró facilitar estos espacios propositivos y constructivos para NNA, familias y comunidad través de un “componente social” en su estrategia. Mediante este enfoque reconoció la necesidad de movilizar recursos más allá de la escuela, para que los avances en educación inclusiva irradian en la comunidad y para que el cambio de actitudes sociales fortalezca la labor de las escuelas. Para ello, desarrollaron talleres e incentivaron el desarrollo de “nodos territoriales de apoyo a la inclusión”, buscando que familias y comunidad se sensibilicen y acompañen a escuelas y a centros de recursos que llevaban adelante propuestas de educación inclusiva. Además, la implementación de talleres y modalidades dialogadas redujo posibles tensiones y conflictos ofreciendo a las familias y a la comunidad espacios para ser escuchados y reconocidos en sus derechos; a la vez que facilitaron el aporte de capacidades para apoyar a las escuelas en su esfuerzo a favor de la inclusión. Por último, los congresos de niñas y niños por la educación inclusiva, realizados entre 2017 y 2019, incluyeron conversatorios y espacios de discusión para familias, lográndose la formulación de

dos declaraciones y conformándose la Red Mano a Mano de familias uruguayas por la educación inclusiva¹³.

En los otros países consultados para este estudio no pudo comprobarse la existencia de programas y políticas específicamente destinadas a desarrollar y sostener de manera sistémica este enfoque participativo, ya que esa posibilidad dependía de las capacidades de autogestión y liderazgo disponibles sobre el terreno. Asimismo, un reciente estudio (publicado por OEI) confirma la escasa presencia de incentivos y mecanismos institucionales que fomenten la participación de docentes, estudiantes y familias en la construcción de comunidades educativas inclusivas y recomienda “crear mecanismos y espacios innovadores (presenciales y en el mundo digital), institucionalizados y financiados de participación” (OEI, 2022).

4.5. La educación de NNA con discapacidad durante la pandemia: obstáculos y oportunidades

La interrupción de las actividades en centros educativos, ocurrida en el contexto de la pandemia por la COVID-19, tuvo significativos efectos para estudiantes con discapacidad, así como pérdidas en los aprendizajes que aún no han sido estimadas y será necesario valorar. Algunos informes alertan también sobre la interrupción de rutinas y sistemas de apoyo en la cotidianeidad –que costará mucho reestablecer–, así como de los riesgos que estas interrupciones pueden haber tenido en el estado nutricional de los NNA con discapacidad, ya que muchos estudiantes dependen de los programas de alimentación escolar (Meresman y Ullmann, 2020). El cierre de los establecimientos educativos y el traspaso de gran parte de la responsabilidad del acompañamiento y apoyo al aprendizaje a los familiares (principalmente a las madres) también representó un reto, ya que hay familias que no cuentan con habilidades y recursos personales necesarios para extender el cuidado y atender a las necesidades de aprendizaje de sus hijos e hijas con discapacidad.

¹³ Acceder, para más información, a: <https://www.facebook.com/Mano-a-mano-por-la-Educación-Inclusiva-en-Uruguay-688939734862206/>

La Alianza Internacional de Discapacidad (IDA) también señaló:

... antes de la emergencia sanitaria, las políticas educativas aplicadas no eran inclusivas en un cien por ciento; aquellos que asistían a la escuela, eran pocos y recibían sólo unos cuantos años de educación. El progreso de la educación inclusiva fue insuficiente. Durante el transcurso de la pandemia, nos dimos cuenta de que lo que pudo haber prevalecido, las buenas prácticas, tuvieron un retroceso, en tanto el nuevo normal de la educación depende en gran medida del acceso a plataformas de Internet que no son accesibles. Esto ha hecho que las brechas de la desigualdad se amplíen (OEI, 2022).

Varios países de la región procuraron tomar medidas para garantizar la continuidad educativa de los NNA con discapacidad e inicialmente respondieron incluyendo contenidos accesibles en los portales educativos. Sin embargo, el surgimiento de propuestas educativas basadas en el uso de dispositivos digitales evidenció, tanto la existencia de brechas en el acceso a las computadoras y a internet de la población con discapacidad, como limitaciones en las habilidades para su uso (Ullmann y otros, 2018).

En [Panamá](#), el Instituto Panameño de Habilitación Especial entregó 1000 tabletas a sus estudiantes en todo el país¹⁴, mientras que el MEDUCA entregó 1943 tabletas a estudiantes con discapacidad¹⁵. También se implementaron programas en medios de comunicación, se habilitaron líneas telefónicas accesibles de apoyo emocional y se compartieron, a través de los portales educativos de los ministerios de Educación, enlaces a herramientas y guías descargables para trabajar con estudiantes con discapacidad (Meresman y Ullmann, 2020).

En [Uruguay](#), algunas escuelas especiales fueron las primeras en reabrir luego de la interrupción de clases ocurrida a inicios de 2020 e incluso,

14 Información suministrada por la Directora del IPHE en consulta escrita.

15 Información suministrada por MEDUCA.

algunas de ellas se utilizaron como centros de ayuda solidaria para la distribución de artículos de primera necesidad. Asimismo, aquellas personas con Síndrome de Down y trastornos del espectro autista fueron priorizadas al inicio de la campaña de vacunación, facilitando su pronta reinserción educativa y en otros ámbitos (Meresman y Ullmann, 2020).

Un relevamiento, realizado por OEI (2020), destaca una serie de acciones solidarias y de respuesta humanitaria que utilizaron como base al sistema educativo para llevar beneficios a la población con discapacidad. Entre estos beneficios, se incluye la ayuda a familias mediante apoyo emocional; el acceso a información y orientación sobre medidas de prevención, protección y autocuidado; la entrega de víveres, kits de higiene y dispositivos electrónicos (especialmente, teléfonos celulares); el acompañamiento presencial y virtual a estudiantes y familias afectadas por el desempleo, la carencia de recursos tecnológicos, la desnutrición y la violencia intrafamiliar; el fortalecimiento de tejido comunitario para conformar redes de apoyo y cuidado mutuo; y el acompañamiento pedagógico y fortalecimiento del vínculo con estudiantes para reducir el impacto negativo del encierro, ayudarles a mantener una rutina escolar, y promover espacios de reflexión.

En el contexto de la pandemia por la COVID-19, se verificaron dificultades –preexistentes y nuevas– que, si bien amplificaron problemas, también permitieron identificar la necesidad de abordajes integrales en dirección a una educación inclusiva. Entre las dificultades que los NNA con discapacidad y sus familias encontraron durante los últimos dos años, se hayan:

- obstáculos para aplicar y mantener distanciamiento social (necesidad de asistencia de terceros, dificultades en la comprensión, etc.), así como problemas para cumplir medidas básicas de higiene (lavado de manos);
- barreras para el acceso al aprendizaje a distancia y otros servicios que se prestan a través del sector educativo (como la nutrición escolar);
- afectación de sus redes de protección y cuidado (traducida en la exacerbación de situaciones de abandono, castigo físico, violencia basada en género, explotación, entre otras formas de violencia).

Asimismo, la percepción de actores clave indica que los NNA con discapacidad han tenido un escaso acceso a la educación a distancia por diversas razones:

- escasas capacidades técnicas y recursos disponibles.
- limitado enfoque integral de las políticas sociales desde la primera infancia y durante la trayectoria escolar.
- ausencia de materiales educativos en diseños universales de accesibilidad.
- carencia de metodologías y estrategias alternativas para la equiparación de oportunidades y la disminución de las barreras
- falta de recursos de enseñanza (incluyendo orientaciones y herramientas para familiares y personas cuidadoras).

Este escenario de exclusión deja asentada la necesidad de que la educación para NNA con discapacidad sea considerada de manera transversal en la agenda futura para reconstruir la educación y las políticas educativas. Durante 2022 todos los países en la región definieron abocarse a la reapertura de las escuelas y a la recuperación de los índices de escolaridad anteriores. Los desafíos son múltiples, pero **existen oportunidades para reconstruir las políticas educativas sin reconstruir las barreras que impiden el acceso y aprendizaje de los NNA con discapacidad.** En suma, el sistema educativo debe considerar, en primer lugar, a la totalidad de estudiantes en todas sus trayectorias, en los distintos niveles, y en las transiciones entre los mismos. En segundo lugar, debe considerar a todas las instituciones educativas: públicas, privadas, regulares, y de educación especial, entre otras, ya que el sistema educativo general es uno solo. Y, por último, debe garantizar inclusión y equidad para todos y todas, en todos los países de la región.

5. Nudos críticos y recomendaciones

Conocer los retos, oportunidades y capacidades instaladas en materia de educación inclusiva es parte del necesario esfuerzo para transitar hacia la inclusión y la equiparación de oportunidades educativas para la infancia con discapacidad en América Latina. Para los años venideros, esto implicará, en primer lugar, un esfuerzo para mejorar la información disponible –integrando datos de fuentes sociodemográficas, educativas y sanitarias y desagregándolos con base en los diferentes tipos de discapacidad y niveles de funcionalidad, además de considerar los aspectos de género, etnia, entornos de vida y otros aspectos transversales–. Y, en segundo lugar, la puesta en valor de la experiencia acumulada por los países, en la medida que ella refleja tanto las capacidades técnicas y políticas públicas que se han expresado, como las oportunidades de acción colaborativa con agencias internacionales, organizaciones sociales y otros actores claves. Algunas de las experiencias aquí recogidas permiten identificar, desde el punto de vista de las políticas públicas, tendencias prometedoras y modalidades de construcción que parecen ir en la dirección correcta.

De los casos analizados surge una serie de desafíos y recomendaciones que puede servir de referencia para futuros diseños de políticas para la educación inclusiva en la región. Es clave analizar estos procesos en perspectiva para establecer una agenda regional estratégica que permita continuar aprendiendo mientras se avanza hacia el objetivo de reconstruir la educación sin que se reestablezcan las barreras de acceso y participación que excluyen y dejan atrás a la infancia con discapacidad. Veremos, a continuación, algunos de estos desafíos y recomendaciones.

5.1. Procesos de transformación legal e institucional

Evidentemente, las principales debilidades para que la educación inclusiva avance en la región no se encuentran en la falta de un marco legal acorde. Tampoco se hayan en la carencia de orientaciones político-administrativas que establezcan el derecho a una educación inclusiva. En todos los países analizados existen leyes acordes a la CDPD y resoluciones de política pública y gestión institucional que priorizan los enfoques de inclusión. **A pesar de ello, los avances concretos son muy escasos y existen grandes dificultades en las capacidades de implementación, monitoreo y evaluación de las nuevas políticas y resoluciones.** Por un lado, en [Colombia](#), [República Dominicana](#) y [Argentina](#) se aprecia una situación relativamente dinámica en la que se apuesta a crear y a multiplicar las herramientas legales y políticas que se requieren. Por otro, en [Uruguay](#) y en Panamá los cambios logrados no parecen ser acordes al avance que se percibe en las normativas. En cualquier caso, todas las experiencias aquí revisadas tienen en común que las intenciones políticas y las mejoras propuestas en el marco de derechos aún no se tradujeron en cambios acordes en los contextos escolares ni, lo que es más importante, en la vida de estudiantes con discapacidad.

En muchos casos, **la nueva institucionalidad que rige el cumplimiento del derecho a una educación inclusiva es compleja e incluye un gran número de actores que no necesariamente comparten el mismo modelo de discapacidad, ni disponen del mismo nivel de recursos humanos o financieros.** Esta discordancia dificulta la armonización de las políticas públicas y la articulación de su accionar y redundante en que la ejecución de actividades dependa de prioridades, capacidades y recursos de cada organismo. Es necesario, en ese sentido, **generar planes de acción conjuntos y hojas de ruta calendarizadas,** tal como comenzaron a hacerlo [Panamá](#) y [Colombia](#). De esa manera, las instituciones responsables podrán integrar sus programas y recursos y, a la vez, establecer plazos para adecuar sus programas con la normativa vigente y con los principios expresados en el art. 24 de la CDPD.

Dado que en todos los países se comprueba un escaso conocimiento de los derechos y obligaciones existentes y se requiere un significativo cambio de las percepciones que predominan (tanto entre quienes toman las decisiones, como en las culturas institucionales y comportamientos sociales), urge **implementar campañas de información, concientización y cambio del comportamiento social dirigidas a NNA, familias y docentes de educación regular**, enfatizando en los beneficios de la educación inclusiva. En este sentido, experiencias como la de **Colombia** –a través de frecuentes campañas de información y sensibilización– o como la de Red Mandela en Uruguay –mediante la implementación de un “componente social” orientado a la participación y empoderamiento de los niños, niñas y familias– constituyen valiosas referencias para orientar un abordaje pragmático de los desafíos regionales.

5.2. Transición hacia una educación inclusiva

En concordancia con lo anterior, se perciben avances (apenas incipientes) en la transición hacia políticas que aseguren el derecho a una educación inclusiva para NNA con discapacidad en la región. A pesar de un aparente consenso en favor del enfoque de derechos y el modelo social de las discapacidades (que emerge de la CDPD y que todos los países analizados toman como referencia), **una serie de tensiones políticas y técnicas, así como la ausencia de recursos financieros y liderazgos institucionales claros parecen estar entre las causas que enlentecen los procesos de cambio.**

En los países donde ya existen sistemas “separados” de educación regular y “especial”, es muy probable que la educación especial (escuelas, docentes y otros recursos del sistema) continúe jugando un papel protagónico. Es prioritario tanto **facilitar la reconversión de escuelas especiales** en centros de recursos, como estimular que estas y otras capacidades instaladas se vuelquen a las políticas de educación inclusiva. Ello, especialmente, en países donde el sector de educación especial tiene

una importante capacidad instalada, tales como [Colombia](#) y [Uruguay](#). En ellos es necesario actualizar la información sobre recursos disponibles, en vistas de una discusión más amplia sobre cómo reorientarlos y actualizar su uso en función del nuevo paradigma. Será importante entonces, estimular experiencias demostrativas en el nivel escolar; en especial, aquellas que acerquen recursos docentes, fortalezcan capacidades, transfieran conocimientos, y apoyen el uso de tecnologías inclusivas en las escuelas comunes.

En los países donde no se cuenta con instituciones y recursos especiales o donde existen solo en los grandes centros urbanos –como es el caso de [Panamá](#) y [República Dominicana](#)– será importante **desarrollar experiencias locales descentralizadas donde el proyecto educativo de la escuela funcione en una perspectiva de inclusión**. A medida que las escuelas locales demuestren que la educación inclusiva es posible y la comunidad esté mejor preparada para ofrecer los apoyos educativos a estas escuelas, la necesidad de servicios adaptados o separados disminuirá (UNICEF, 2018).

En conclusión, en todos los casos el énfasis para esta transición deberá ponerse en el “punto de entrega” (*delivery*) de los recursos. Es decir, los apoyos “especiales” deben estar disponibles en las instituciones comunes, evitando la segregación de NNA que los necesitan. De cualquier manera, para llevar adelante una estrategia hacia la educación inclusiva son importantes dos elementos generales y transversales de programación en discapacidad **el “enfoque de doble vía” y el cambio cultural de las alianzas sociales que movilizan recursos y consensos a favor de la inclusión**.

5.3. Formación y capacitación docente

Las políticas educativas de inclusión deben capitalizar el interés existente entre docentes y amplificar e integrar la oferta de capacitación para que accedan quienes participan en la educación común y necesitan mejorar su preparación y predisposición hacia la educación inclusiva. En todos los países analizados, hasta el momento, la experiencia **se caracteriza por una oferta fragmentada y dispersa**. Ello multiplica la pérdida de oportunidades para crear una masa crítica y propositiva entre docentes.

Es preciso, por un lado, **crear puentes entre las políticas públicas y las universidades y centros de capacitación**. Ello puede lograrse aprovechando la experiencia y las capacidades técnicas disponibles en muchos países de la región y creando comunidades de práctica para favorecer la puesta en red de los conocimientos, prácticas y recursos existentes para la inclusión. Y, por otro, **recuperar las lecciones aprendidas y la experiencia acumulada en toda la región, impulsando redes de investigación e innovación** en todos los niveles, y así generar evidencia acerca de las prácticas más promisorias y demostrar que la educación inclusiva es posible y beneficiosa para toda la sociedad.

5.4. Consulta y participación social

La experiencia y el conocimiento acumulado por las organizaciones de personas con discapacidad y las redes de familias, a través de programas solidarios y de ayuda mutua, son activos sociales claves para integrar en las políticas públicas y en las estrategias colaborativas en pos de una educación inclusiva. No obstante, los avances en esta materia todavía son insuficientes y **necesitan de esfuerzos prácticos para fortalecer la actoría social. Entre estos esfuerzos puede estar la sensibilización y capacitación a las organizaciones y a las redes** que hoy representan a los NNA con discapacidad, así como a sus familias.

También resulta indispensable **establecer mecanismos de consulta y colaboración permanente con familias y organizaciones de personas con discapacidad**. Ello puede hacerse mediante la construcción de consensos, el impulso de liderazgos y el sostén político a largo plazo a una agenda que movilice y catalice la estrategia de cambio. En particular, para conseguir tal agenda es preciso orientar la reasignación de recursos, movilizar la participación de actores sociales en favor de políticas públicas inclusivas, y garantizar el cumplimiento de los derechos consagrados a niños y niñas en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

Otra estrategia imprescindible para abordar el “techo de cristal”¹⁶ (que aún permanece como barrera invisible a nivel educativo y social) consiste en **multiplicar experiencias de empoderamiento y participación por parte de los NNA y sus familias**. Para llevar a cabo tales estrategias –del tipo de las ya mencionadas en la Red Mandela (Uruguay) y otras– es necesario trabajar con las familias y las instituciones, cuestionando y transformando las tradicionalmente bajas expectativas que existen en la sociedad acerca de los NNA con discapacidad. Es decir, “cambiar la narrativa” que cronifica la dependencia y cuestionar el escepticismo que aún predomina en relación con los derechos y posibilidades de desarrollo de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes con discapacidad.

La educación inclusiva no puede ser un elemento aislado en la vida de los NNA con discapacidad. **Integrar los servicios de primera infancia, la rehabilitación basada en la comunidad y la educación inclusiva a través de políticas articuladas en el territorio** es una concreta oportunidad para trabajar en red y para generar efectos de integración y articulación interinstitucional e intersectorial (imprescindibles para transformar las acciones fragmentadas y optimizar la inversión pública). Se requiere, en resumen, promover servicios complementarios –de

16 La expresión “glass ceiling” fue acuñada en 1978 por la activista feminista Marilyn Loden y hace referencia a limitaciones estructurales e invisibles que determinan las expectativas y auto confianza de personas que pertenecen a minorías y grupos discriminados.

estimulación temprana, terapias de rehabilitación, apoyo familiar y protección social– para avanzar en su desarrollo.

En el contexto de reimaginar la educación pospandemia, la educación inclusiva nos propone integrar la diversidad del estudiantado buscando una mejora de la calidad para toda la comunidad; mejora que necesariamente implica una profunda transformación de la educación, y no solo una “reforma” de la educación actual. Muchos de los caminos por recorrer y de las innovadoras oportunidades que se destacan en este documento tienen el potencial de contribuir con varios aspectos de calidad educativa. Entre ellos: una mejor formación docente para una práctica basada en un diseño universal para el aprendizaje; la coordinación entre diferentes niveles de la administración educativa para que este modelo de diseño universal pueda aplicarse efectivamente; la colaboración entre la escuela, la familia y las comunidades; la atención temprana y el fortalecimiento de las redes de apoyo; los programas de inserción laboral inclusiva (que implican un trabajo de abogacía y comunicación para la eliminación de estigma hacia la discapacidad del sector privado y público en general). En conclusión, la educación inclusiva traerá beneficios que exceden a la población con discapacidad y beneficiará a todas las infancias. Cuando las políticas de educación hagan que un aula, una escuela, un docente o cualquier espacio público o comunitario destinado al juego y a la recreación se preparen para ser inclusivos, serán sin dudas mejores para todas y todos.

6. Referencias bibliográficas

- Administración Nacional y Educación Pública y Consejo de Educación Inicial y Primaria [ANEP y CEIP]. (2010). Orientaciones de políticas educativas del Consejo de Educación Inicial y Primaria. Quinquenio 2010-2014. <https://www.dgeip.edu.uy/documentos/2014/ceip/opecceip.pdf>
- (2014). Protocolo de inclusión educativa de Educación Especial del CEIP y de la Inspección Nacional. Resolución 3, acta 37.
- (2018). Documento de Orientación para la Protección de Trayectorias y para la Elaboración del Proyecto de Trabajo Personal. <https://www.dgeip.edu.uy/documentos/normativa/tecnica/2018/DocumentoOrientPTPfinalrevisadob.pdf>
- Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación [CLADE]. (2019). El derecho a la educación de las personas con discapacidad: ¿Cómo estamos en América Latina y el Caribe? <https://redclade.org/publicaciones/el-derecho-a-la-educacion-de-las-personas-con-discapacidad-como-estamos-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Cartoceti, R., Martorello, V., y Schiavi, S. (2020). La resolución 311/16 en la Argentina: Análisis y guía para su implementación. UNICEF. <https://www.unicef.org/argentina/media/9236/file/La%20resoluci%C3%B3n%20311-16%20en%20la%20Argentina.pdf>
- Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública [CAINFO]. (2013). Discapacidad y Educación inclusiva en Uruguay Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública. http://www.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2013/10/327_Informe-Educacion-Inclusiva-Difusion2013.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2022). Pobreza extrema en la región sube a 86 millones en 2021 como consecuencia de la profundización de la crisis social y sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19. <https://www.cepal.org/es/comunicados/pobreza-extrema-la-region-sube-86-millones-2021-como-consecuencia-la-profundizacion-la>

- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2016). Observación general n.º 4 sobre el derecho a la educación inclusiva, CRPD/C/GC/4. Naciones Unidas.
- Consejo Nacional para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [CONAIPD, DIGESTYC y UNICEF]. (2018). *Análisis y caracterización de las personas con discapacidad a partir de la Encuesta Nacional 2015*. <https://www.unicef.org/elsalvador/informes/an%C3%A1lisis-y-caracterizaci%C3%B3n-de-las-personas-con-discapacidad-partir-de-la-encuesta-nacional>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF]. (2018). Notas de orientación programática sobre niños, niñas y adolescentes con discapacidad 2018-2021. Oficina Regional LACRO.
- (2020). Social and Behavioral Change Interventions to Strengthen Disability-Inclusive Programming.
- (2021). Seen, Counted, Included. https://www.unicef.org/lac/media/29431/file/Children-with-disabilities-Report_Advance.pdf
- (2021b). Hacia una Hoja de Ruta para la Educación Inclusiva en Panamá. Manuscrito no publicado.
- González García, E. (2018). Evolución de la Educación Especial: del modelo del déficit al modelo de la Escuela Inclusiva. En M. Reyes Berruezo Albéniz y S. Conejero López (Coords.), *El largo camino hacia una educación inclusiva*. Universidad Pública de Navarra.
- Helmstetter, E., Curry, C. A., Brennan, M., y Sampson-Saul, M. (1998). Comparison of General and Special Education Classrooms of Students with Severe Disabilities. *Education and Training in Mental Retardation and Developmental Disabilities*, 33(3), 216-227. <https://www.jstor.org/stable/23879092>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] (2018). *Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad: Síntesis de resultados definitivos 2018*.
- Lamb, Brian, (2009). Lamb Inquiry: special educational needs and parental confidence: report to the Secretary of State on the Lamb Inquiry review of SEN and disability information.

- Mauri, P. y García, S. (Coords.). (2019). *Educación inclusiva un camino a recorrer*. FLACSO Uruguay, CEIP, UNICEF. https://flacso.edu.uy/web/wp-content/uploads/2019/11/Educacion-inclusiva_WEB-1.pdf
- Meresman, S. (2013). La situación de los niños/niñas y adolescentes con discapacidad en el Uruguay. La oportunidad de la inclusión. UNICEF e iiDi. <http://www.unicef.org/uruguay/spanish/discapacidad-en-uruguay-web.pdf.pdf>
- Meresman S. (2020). Cómo se construye una escuela inclusiva: la experiencia de Red Mandela en Uruguay. Instituto Interamericano sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo (iiDi).
- Meresman, Sergio y Ullmann, H. (2020). COVID-19 y las Personas con Discapacidad en América Latina: mitigar el impacto, proteger derechos. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46278-covid-19-personas-discapacidad-america-latina-mitigar-impacto-proteger-derechos>
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia [MINED Colombia] (2019). Decreto 366 de Organización de Servicios de apoyo Pedagógico a estudiantes con discapacidad. <https://www.mineduccion.gov.co/1621/article-182816.html>
- (2017). Decreto 1421 Marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad <https://www.mineduccion.gov.co/portal/normativa/Decretos/381928:Decreto-1421-de-agosto-29-de-2017>
- Ministerio de Educación de la República Dominicana [MINED República Dominicana] (2019). Ordenanza de Apoyo a Estudiantes con Necesidades Educativas Específicas de Apoyo Educativo. <https://www.ministeriodeeducacion.gob.do/transparencia/media/base-legal-de-la-institucion/otras-normativas/uYp-ordenanza-04-2018-que-norma-los-servicios-y-estrategias-para-los-estudiantes-con-necesidades-especificas-de-apoyo-educativo-acorde-al-curriculo-establecido-de-fecha-26-de-julio-de-2018pdf.pdf>

Mitchell, D. (2010). Education that Fits: Review of international trends in the education of students with special educational needs. University of Canterbury. https://www.educationcounts.govt.nz/_data/assets/pdf_file/0016/86011/Mitchell-Review-Final.pdf

Naciones Unidas (2021). Análisis de Situación sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en Panamá. Partnership for the Rights of Persons with Disabilities (UNPRPD MPTF). *Manuscrito no publicado*.

Observatorio Nacional de Discapacidad (2014). Línea de base.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH]. (2013). Estudio temático sobre el derecho de las personas con discapacidad a la educación. A/HRC/25/29, párr. 26.

Organización de Estados Iberoamericanos [OEI]. (2022). *Educación Inclusiva hoy: Iberoamérica en tiempo de pandemia*. <https://oei.int/oficinas/secretaria-general/publicaciones/educacion-inclusiva-hoy-iberoamerica-en-tiempos-de-pandemia>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. (1990). Declaración Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje.

———— (1994). Declaración de Salamanca y Marco de Acción sobre Necesidades Educativas Especiales.

———— (2000). Índice de inclusión: desarrollando el aprendizaje y la participación en las escuelas.

———— (2020). *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2020: América Latina y el Caribe. Inclusión y Educación: todos y todas sin excepción*, p. 11.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización Panamericana de la Salud, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, y Fondo para Promover los Derechos de las Personas con Discapacidad [PNUD, OPS, UNICEF y UNPRPD]. (2021). *Estudio sobre la situación de las personas con discapacidad en base a los datos del SIUBEN*. <https://www.unicef.org/dominicanrepublic/informes/estudio-sobre-la-situacion-de-las-personas-con-discapacidad-en-base-los-datos-del-siuben>

- Red de Educación Inclusiva [REEI] (2021). Discriminación en el acceso a la educación. Bases para una política pública que garantice instituciones educativas de puertas abiertas. <https://rededucacioninclusiva.org/wp-content/uploads/2021/07/Discriminacion-en-el-acceso-a-la-educacion.-Bases-para-una-politica-publica-que-garantice-instituciones-educativas-de-puertas-abiertas.pdf>
- Secretaría Nacional de Discapacidad [SENADIS] (2009). Política de Discapacidad de la República de Panamá. <https://www.senacyt.gob.pa/wp-content/uploads/2017/04/Politica-de-Discapacidad-de-la-Rep%C3%BAblica-de-Panam%C3%A1.pdf>

unicef 



unesco

Instituto Internacional
de Planeamiento de
la Educación