

Mejor Educación para Chile Política Pública para una Educación Inclusiva



Elaborado por el Movimiento YOincluYO. El Movimiento está compuesto por organizaciones de la sociedad civil que reconocen y valoran la diversidad dentro de nuestros alumnos y quieren incidir en el proceso de Reforma para que este concluya con un Sistema Educativo Inclusivo para Chile. Lo integran Fundación Mis Talentos, Fundación Descúbreme, Fundación AMAsperger, Vicaria para la Educación de Santiago, Universidad Nacional Andrés Bello, Labsocial, Centro de Políticas Comparadas de Educación de la Universidad Diego Portales y el Colegio Institución Teresiana.

1. Contexto

El país está viviendo un momento único. Existe la convicción que la educación es un derecho social que debe ser garantizado y debe ofrecer igualdad de oportunidades a todos nuestros niños, niñas y jóvenes; se están debatiendo los criterios esenciales y las regulaciones que deben formar parte de un sistema educacional de mayor calidad, más justo y equitativo.

En el corazón del debate se encuentra la inclusión, en todas sus formas, como elemento esencial para construir una sociedad más solidaria, tolerante, colaborativa, que se enriquezca con la diversidad, y sepa construir caminos de desarrollo participativos y de bien común.

En este contexto aparece con fuerza la educación inclusiva como respuesta a la necesidad de atender nuestra diversidad, reconociendo que somos seres únicos e irrepetibles y, en definitiva, haciendo un llamado al respeto al SER. Su aplicación en distintas realidades ha permitido ofrecer educación de calidad en muchos países a niños, niñas y jóvenes con Necesidades Educativas Especiales (NEE)¹. Con ello, no sólo se han beneficiado estos

¹ El Informe Warnock publicado en Inglaterra el año 1978 define por primera vez el concepto de Necesidades Educativas Especiales, y señala que 1 de cada 5 niños tendría alguna. De acuerdo a la ENDISC 2004, en Chile aproximadamente el 5% de los niños tendría NEE permanentes, es decir, niños con discapacidad auditiva, motora, visual o intelectual y autismo y disfasia. No existen fuentes confiables de información estadística, pero es posible decir que cerca del 15% corresponde a NEE transitorias como trastornos específicos de lenguaje y aprendizaje, hiperactividad y trastorno hiperactivo y/o rendimiento en pruebas CI en rango limítrofe con limitaciones significativas en conducta adaptativa. Estos promedios, además, correlacionarían positivamente con quintiles bajos de ingreso. El concepto podría también ser ampliado a características como etnias, género o inmigrantes.

Estos niños, niñas y jóvenes son discriminados dentro del sistema escolar, sea porque cuando asisten a establecimientos regulares frecuentemente no reciben en ellos el tipo de educación que requiere su condición, o porque muchas veces el acceso a los establecimientos regulares les es directamente negado. Se

alumnos, sino también sus familias y el resto de la sociedad. Se ha instalado la atención a la diversidad como una exigencia social, moral, educativa y económica y se ha reconocido a estos alumnos como sujetos de educación de calidad al interior de los establecimientos educacionales, considerando no solo su derecho a recibir tal educación, sino que también valorando su aporte a la sociedad en general, y en especial a la convivencia y los valores sociales y ciudadanos que ellos incorporan.

2. Inclusión Educativa: una vía para una educación de más calidad y equidad para todos y todas

Las NEE se definen como una condición presente en el niño, niña o joven que, en interacción con el medio, se convierte en un obstáculo al aprendizaje y la participación, lo margina del acceso a educación de calidad y genera, por tanto, inequidad.

La educación inclusiva, entendida como las adaptaciones que debe realizar el ambiente educativo para disminuir o incluso eliminar los obstáculos al aprendizaje y a la participación de todos y todas, independiente de sus orígenes, características físicas, emocionales, intelectuales, condiciones sociales, de salud y desarrollo, entre otras. Es defendida a nivel internacional como la mejor forma de dar respuesta a las necesidades educativas de niños, niñas y jóvenes e interrumpir, en consecuencia, la larga lista de costos que asume el niño(a), su familia y la sociedad como un todo.

Se trata de un modelo que beneficia entonces a los niños con NEE, a sus familias, pero también al resto de la sociedad a través de externalidades positivas. Entre los beneficios destacan:

- Los estudiantes con NEE que asisten a entornos educacionales inclusivos aumentan la probabilidad de incrementar el puntaje en pruebas estandarizadas de matemáticas y lenguaje, de disminuir inasistencias, de disminuir problemas conductuales, y de lograr trabajo asalariado después de los estudios².
-

les niega, entonces, el derecho a educación de calidad y de igualdad de oportunidades, lo que incrementa la probabilidad de que sean vulnerados otros derechos con consecuencias difíciles de revertir: pobreza, abuso sexual, drogadicción, menos posibilidades laborales, etc. o que incrementen la demanda por servicios sociales asociados como consecuencia de lo anterior.

² Wagner, M. et al (2005) "After High School: a first look at the post-school experiences of youth with disabilities". Office of Special Education Programs, U.S. Department of Education; Cole, C. (2006), "Closing the Achievement Gap Series: Part III What is the Impact of NCLB on the Inclusion of Students with Disabilities?". Education Policy Brief; Buckley, S. et al. (2006) "A comparison of mainstream and special education for teenagers with Down syndrome: Implications for parents and teachers". Down Syndrome Research and Practice 9.

- No existen efectos negativos sobre los puntajes en pruebas estandarizadas de compañeros de niños con NEE que asisten a programas de educación inclusiva³.
- Ambientes inclusivos desarrollan habilidades sociales en todos los alumnos tales como la empatía, autoestima, tolerancia, habilidades para interactuar con otros respetando y valorando a todas las personas como diferentes. En un sistema tan segregado como el chileno, donde los costos de las discriminaciones se han visto evidentes en el último tiempo, el desarrollo de estas habilidades puede representar un cambio social y cultural significativo⁴.

3. Propuesta de Política Pública

Chile ha dado pasos en la dirección correcta. El año 1990 se promulgó el primer marco normativo para la integración escolar a través del Decreto N°490, que luego fue fortalecido con la promulgación de la Ley N°19.284 sobre la Integración Social de las Personas con Discapacidad y su reglamento, el Decreto Supremo N°1 de 1998.

El año 2005, el MINEDUC publicó la Política Nacional de Educación Especial: “Nuestro Compromiso con la Diversidad”, con el objeto de asegurar a niños y niñas con NEE el acceso, progreso y egreso del sistema educacional con las competencias necesarias para integrarse y participar plenamente en la sociedad. Un avance significativo fue la promulgación, el 2007, de la Ley 20.201 que incrementa los recursos financieros para los estudiantes con NEE más complejas, e incorpora el concepto de NEE transitorias. Además, se mejoran los mecanismos de diagnóstico de niños y niñas con NEE y las definiciones de acciones consideradas como fraude al sistema. El reglamento de esta ley (Decreto 170) que inició su implementación, fue publicado el año 2010.

El año 2007 Chile firmó la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad que en su artículo 24 señala que los Estados se comprometen a asegurar un sistema de educación inclusivo. El año 2010 se promulga la Ley N° 20.422 que, establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad, en consistencia con la Convención.

No obstante se han dado pasos positivos, el desafío es aun de importancia. Cifras del Ministerio de Educación para el año 2012 indican que luego de la puesta en marcha del Decreto 170 la matrícula de niños con NEE en establecimientos regulares supera

³ Quevedo, M. (2012). “Proyectos de Integración Escolar una opción a la inclusión educativa”. Tesis para optar al Magister en Políticas Públicas de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile; Demeris, H. et al (2007), “The influence of students with special needs included in grade 3 classrooms on the large scale achievement scores of students without special needs”, Canadian Journal of Education 30

⁴ Staub, D. (1999), “On Inclusion and Other Kids: Here's What Research Shows So Far about Inclusion's Effect on Nondisabled Students”. Education Development Center, Newton, MA. National Inst. for Urban School Improvement.

marginalmente el 4,9%⁵, (un 3,4% tienen NEE transitorias y un 1,5% permanentes). Los niños matriculados en escuelas especiales representaban ese año un 3,5%, abultados fuertemente por la matrícula de las escuelas de lenguaje.

En Chile cerca de 1 millón de niños estarían sufriendo por la escasa respuesta del sistema educativo a sus NEE, y con ello también sus familiares directos, es decir, alrededor de 4 millones de personas en total. Se trata de un problema de dimensiones que, en caso de ser adecuadamente resuelto, incrementaría de manera significativa la calidad de vida de un porcentaje importante de nuestra población.

Es necesario, por tanto, avanzar en cobertura, pero también en calidad.

3.1. Criterios para la política que proponemos

La política pública que atienda la problemática descrita debería tener como fin colaborar con la construcción de una cultura más inclusiva, solidaria, tolerante y de mayor aceptación de la diversidad en el país impulsada desde la cotidianeidad de las aulas que reciben a los niños y niñas desde la educación inicial a la superior.

La estrategia de política pública debe considerar los siguientes criterios:

- i) La sala de clases debe ser concebida como un espacio eminentemente diverso y heterogéneo donde todos los niños, niñas y jóvenes son distintos. Aquellos con NEE representan una de las diversidades posibles.
- ii) Una cultura escolar donde el colegio es el responsable de la inclusión. El profesor jefe como el encargado de su curso, es responsable del aprendizaje y la participación de todos los alumnos y alumnas que lo componen, cuenta con las competencias para enfrentar la diversidad de su curso, dirigir y coordinar los equipos de especialistas de apoyo, y con los recursos humanos y materiales necesarios para asumir esta tarea.
- iii) El fomento a la inclusión educativa desde temprana edad, con financiamiento y mecanismos de apoyo adecuados. Esto implica:
 - Preocupación por los niños, niñas y jóvenes con NEE desde el nacimiento hasta el término de su período educativo a través de un sistema de atención que considere la coordinación entre políticas educación y salud.

⁵ Estimación propia en base a datos del MINEDUC. Los datos de cobertura de niños con NEE en establecimientos regulares son de un Estudio elaborado por Fundación Chile para el MINEDUC el 2014 titulado "Análisis de la implementación de los programas de integración escolar (PIE) en establecimientos que han incorporado estudiantes con necesidades educativas especiales transitorias (NEET)"

- Promoción de la inclusión de los niños, niñas y jóvenes con NEE permanentes en la educación regular. La educación especial debe atender casos excepcionales y justificados, tendiendo a la disminución de la educación segregada.
- Todos los niños, niñas y jóvenes con NEE transitorios en la educación regular.
- Los niños, niñas y jóvenes con NEE distribuidos en todos los colegios de educación regular; todos con Educación Inclusiva⁶. Permitir la especialización de colegios regulares en NEE permanentes siempre que exista oferta en cantidad adecuada por zona geográfica.

3.2. Objetivos para la política

Transitar desde nuestra realidad actual a un sistema de educación inclusiva requiere de regulaciones que alineen esfuerzos hacia la atención a la diversidad, pero también de acciones que doten al sistema de competencias y herramientas que se requieren para hacerlo con calidad. Se trata de un esfuerzo de mediano y largo plazo, pero que requiere de iniciativas urgentes en el corto plazo. El conjunto de acciones que se implementen bajo esta estrategia deben perseguir los siguientes objetivos:

- i) La institucionalidad educativa del país debe incorporar la inclusión.
- ii) Un sistema de atención a las NEE de cada estudiante, con mayor calidad y cobertura que:
 - incremente la cantidad de alumnos con NEE que ingresan en el sistema educativo regular,
 - mejore la calidad de la atención dentro del sistema escolar, de modo que la permanencia en el sistema se incentive,
 - permita que el egreso del sistema sea en el máximo nivel de desempeño de cada estudiante.

3.3. Componentes de la política y sus iniciativas:

Para lograr dichos objetivos, la política en algunos casos debe fortalecer esfuerzos ya iniciados, y en otros es necesario implementar nuevas iniciativas. El conjunto de iniciativas debe permear de manera transversal la política educativa, de modo que las acciones directas de atención a alumnos con NEE actúen con sinergia con toda la política educativa. Lograrlo permitiría no solo aumentar eficacia en el logro de objetivos, sino que permitiría hacerlo de manera eficiente. Planteamos una estrategia en torno a 5 componentes.

⁶ Financiado con recursos públicos. Hoy estas iniciativas se financian mediante la operación de Proyectos de Integración Escolar.

Componente 1: Institucionalidad

Los lineamientos generales del sistema educativo deben diseñarse en consistencia con la atención a la diversidad. Para esto proponemos:

- 1.1. Incorporación de la inclusión en el currículum nacional, de modo que aumente su accesibilidad.
- 1.2. Incorporar la inclusión en las definiciones de calidad de la Agencia de Calidad de la Educación y perfeccionar el mecanismo nacional de medición de la calidad educativa, con el objeto de que el sistema de medición logre medir calidad sin desincentivar la atención a la diversidad.
- 1.3. Definición de políticas de inclusión en los procesos de admisión escolar que consideren mecanismos tales como cuotas, sistemas objetivos y aleatorios de selección, etc. El proceso de admisión debe promover la distribución homogénea de alumnos entre establecimientos.
- 1.4. Incorporar la inclusión en la normativa y perfeccionar la Fiscalización de la Superintendencia de Educación. La fiscalización debe apuntar al cumplimiento de variables que colaboren con la calidad.

Componente 2: Educación Parvularia (0 años a 6 años)

- 2.1. Desarrollar protocolos de identificación y atención temprana para niños y niñas de 0 a 6 años que presenten riesgo de NEE, en coordinación con políticas de salud y de desarrollo social.
- 2.2. Desarrollar programas de inclusión en educación parvularia (métodos de enseñanza, materiales de apoyo y evaluación, adaptaciones curriculares y evaluativas, por mencionar algunas.)

Componente 3: Educación Básica y Media

- 3.1. Programa de inclusión escolar en las etapas de básica y media (métodos de enseñanza, materiales de apoyo y evaluación, adaptaciones curriculares y evaluativas, creación de pruebas libres en competencias, conocimientos y habilidades, por mencionar algunas.)

Componente 4: Educación Superior y Continua

- 4.1. Creación de programas de formación dual para alumnos con NEE permanentes.
- 4.2. Creación de programas de inclusión en centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades para alumnos con NEE permanentes.

Componente 5: Personas dentro de las instituciones educacionales.

- 5.1. Campaña de sensibilización nacional y en el sistema educativo.
- 5.3. Incluir en las actuales herramientas de apoyo a los programas de postgrado, a las profesiones o a los profesionales orientados a especializarse en inclusión escolar y para el mejoramiento del currículum de la formación inicial de los especialistas en inclusión escolar.
- 5.4. Perfeccionamiento de la inclusión en la formación inicial de los docentes y creación de Programa de formación, retención y promoción para docentes, para que cuenten con las competencias para abordar aulas diversas y liderar y coordinar los equipos de docentes y especialistas.
- 5.5. Creación de protocolos de atención comunes para el sistema, que implica el fortalecimiento de redes efectivas de derivación y acompañamiento (salud, asistencia social, deportes, etc.)
- 5.6. Desarrollar programa de difusión y transferencia de conocimientos y de buenas prácticas y experiencias nacionales e internacionales

El conjunto de las iniciativas de los 5 Componentes están relacionadas entre sí de modo sistémico. El desafío es de largo plazo y el plan que las aborde debe calibrar esfuerzos políticos, económicos y humanos atendiendo a la relación costo/beneficio que cada una de las acciones ofrece. Se propone focalizar los esfuerzos de corto plazo en las siguientes 5 iniciativas:

1. Definición de políticas de inclusión en los procesos de admisión escolar que consideren mecanismos tales como cuotas, sistemas objetivos y aleatorios de selección, etc. El proceso de admisión debe promover la distribución homogénea de alumnos entre establecimientos.
2. Desarrollar protocolos de identificación y atención temprana para niños y niñas de 0 a 6 años que presenten riesgo de NEE, en coordinación con políticas de salud y de desarrollo social.

3. Desarrollar programas de inclusión en educación parvularia.
4. Perfeccionamiento de la inclusión en la formación inicial de los docentes y creación de Programa de formación, retención y promoción para docentes, para que cuenten con las competencias para abordar aulas diversas y liderar y coordinar los equipos de docentes y especialistas.
5. Incorporar la inclusión en las definiciones de calidad de la Agencia de Calidad de la Educación y perfeccionar el mecanismo nacional de medición de la calidad educativa, con el objeto de que el sistema de medición logre medir calidad sin desincentivar la atención a la diversidad.

