

**PROPUESTAS
PARA AVANZAR HACIA UN
SISTEMA EDUCATIVO INCLUSIVO
EN CHILE:
UN APORTE DESDE LA
EDUCACIÓN ESPECIAL**

Mesa Técnica Educación Especial
Marzo 2015

Este documento corresponde a la propuesta de la mesa técnica. Es un documento de trabajo que informará al diseño de una nueva política de educación especial.

Mesa Técnica de Educación Especial

Marzo 2015

La Mesa Técnica de Educación Especial fue conformada por:

Cristián Infante (Coordinador ejecutivo), Soledad Abarca (Coordinadora Programa de Integración Escolar Comunal de Puente Alto), Rosa Blanco (Organización de Estados Iberoamericanos), Francisca Belmar (Asociación Nacional de Educadores Diferenciales), Cynthia Duk (Universidad Central de Chile), Paulina Godoy (Fundación HINENI), Cristina Julio (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), María José López (Comunidad de Organizaciones Solidarias), Víctor Molina (Universidad de Chile), Wilson Rojas (Servicio Nacional de la Discapacidad), Rodrigo Sanhueza (Colegio de Profesores) y Felipe Vergara (Fundación Belén Educa). El trabajo fue acompañado por los siguientes profesionales del MINEDUC: Catalina Opazo (DEG), María Soledad González y Alida Salazar (Educación Especial), Misleya Vergara (Equipo Legislativo Reforma) y María Rosario Zamora (División Jurídica). Secretario Técnico: Israel Ferreira.

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción.	3
I. Hacia donde vamos: un sistema educativo inclusivo	5
1.1 El derecho a una educación de calidad para todos.	5
1.2 Un cambio de paradigma: desde la segregación a la inclusión.	6
1.3 El desafío de la educación inclusiva: el sistema y la escuela que queremos.	7
1.4 La educación especial en un sistema educativo inclusivo.	9
II. Barreras para avanzar hacia una educación inclusiva en Chile.	11
2.1 Estereotipos, prejuicios y falsas creencias.	11
2.2 Barreras del sistema educativo.	12
2.3 Barreras propias de la política de educación especial.	17
III. Propuestas para avanzar hacia un sistema educativo inclusivo.	23
3.1 Política Nacional de Inclusión.	23
3.2 Estructura organizacional y marco regulatorio.	25
3.2.1 Estructura MINEDUC.	25
3.2.2 Currículum.	26
3.2.3 Sistema de evaluación de la calidad de la educación.	28
3.2.4 Marco normativo.	30
3.2.5 Fiscalización.	31
3.3 Políticas de acceso.	31
3.4 Sistema de provisión de apoyos.	35
3.5 Financiamiento.	42
3.6 Formación Inicial y continua.	44
3.6.1 Formación inicial docente.	44
3.6.2 Formación inicial Docente en Educación Especial.	46
3.6.3 Formación Inicial de profesionales asistentes de la educación.	48
3.6.4 Formación Continua.	48
IV. Continuidad de diseño e implementación de la política pública.	51

INTRODUCCIÓN

El país está experimentando un proceso de reflexión y cambio profundo en el que la educación se considera un derecho social que debe ser garantizado a todas las personas en igualdad de condiciones y sin ningún tipo de discriminación. En el corazón del debate se encuentra la inclusión, en todas sus formas, como un elemento esencial para construir una sociedad más justa, solidaria, y democrática, que se enriquezca con la diversidad, y construya caminos de desarrollo participativos y de bien común.

Para avanzar hacia una sistema educativo inclusivo, en el contexto de la reforma educativa, el Ministerio de Educación convocó una Mesa Técnica de Educación Especial con el fin de recoger propuestas orientadas a una transformación sustantiva de las políticas públicas y las normativas, y a generar las condiciones que garanticen una educación de calidad en igualdad de condiciones a todos los niños, niñas y jóvenes particularmente a aquellos en situación de discapacidad, que enfrentan mayores barreras para participar y aprender, o aquellos que están en riesgo de abandonar el sistema.

Nuestro país ha suscrito y ratificado la Convención sobre Derechos de Personas con discapacidad¹ que obliga a los Estados parte a promover y asegurar el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. En lo que se refiere a la educación, la Convención establece en su artículo 24 el derecho de las personas con discapacidad a acceder a una educación inclusiva, de calidad y gratuita en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que viven. Asimismo, la Ley Antidiscriminación obliga a los organismos del Estado, entre otros al Ministerio de Educación, a “garantizar a toda persona, sin discriminación arbitraria, el goce y ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos por la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes en particular cuando se funden en motivos tales como la raza o etnia, la nacionalidad, la situación socioeconómica, el idioma, la ideología u opinión política, la religión o creencia, la sindicación o participación en organizaciones gremiales o la falta de ellas, el sexo, la orientación sexual, la identidad de género, el estado civil, la edad, la filiación, la apariencia personal y la enfermedad o discapacidad”², de este modo se amplía el concepto de inclusión educativa a la diversidad de personas y es posible asegurarla.

¹Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, ONU <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>

²Artículo 2° ley 20.609.

La Mesa Técnica de Educación Especial se constituyó el 25 de septiembre de 2014 conformada por profesionales de la sociedad civil que contaban con experticia en el tema y una trayectoria de trabajo en tareas relacionadas con la educación especial y la inclusión, y fue apoyada por un ayudante técnico y por profesionales de la División de Educación General y de la División Jurídica del Ministerio de Educación. Su desarrollo se concretó durante los meses de octubre a diciembre a través de sesiones plenarias de trabajo y otras en subcomisiones, donde los profesionales participantes abordaron la discusión y análisis de los desafíos propuestos.

Las reflexiones y debates de la mesa giraron en torno a tres temáticas centrales:

- Promoción e implementación de un enfoque inclusivo que asegure una educación de calidad a los estudiantes con discapacidad o que enfrentan mayores barreras para participar y aprender.
- Condiciones de la institucionalidad del Sistema educativo y propuestas de políticas para favorecer una educación inclusiva de calidad, con particular atención a los estudiantes con discapacidad o que enfrentan mayores barreras para participar y aprender.
- Condiciones y mecanismos de financiamiento que faciliten el desarrollo de establecimientos educativos inclusivos.

Esperamos que las propuestas contenidas en este documento, aporten decididamente a la construcción de un sistema educativo inclusivo que garantice una educación de calidad a los grupos en situación de vulnerabilidad, especialmente a las personas con discapacidad, tan injustamente postergadas y vulneradas, haciendo así efectivos los compromisos que nuestro país ha asumido mediante la ratificación de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

HACIA DÓNDE VAMOS: UN SISTEMA EDUCATIVO INCLUSIVO

1.1 El derecho a una educación de calidad para todos

La educación es un derecho humano fundamental que permite desarrollarse como persona, ejercer otros derechos y, en consecuencia, la ciudadanía. El derecho a la educación, en su sentido más amplio, es el derecho de todos y todas a una educación de calidad en igualdad de condiciones, desde el nacimiento y a lo largo de la vida.

La inclusión, por tanto, es una dimensión esencial del derecho a la educación, cuya principal finalidad es ofrecer una educación de calidad a todo el alumnado, identificando y minimizando las barreras que limitan el acceso, progreso, participación, aprendizaje y desarrollo integral de todas las personas.

La inclusión es un elemento fundamental para mejorar la calidad y equidad de los sistemas educativos y contribuir así al desarrollo de sociedades más justas y respetuosas de las diferencias. La diversidad enriquece los procesos de desarrollo y aprendizaje de los estudiantes y favorece el desarrollo profesional de los docentes porque exige ajustar los procesos de enseñanza a las necesidades y características de cada estudiante, y trabajar en colaboración con otros docentes y profesionales.

La educación en la diversidad también favorece el diálogo de saberes y de culturas, el reconocimiento de las identidades y particularidades de cada sujeto y la expresión y resolución de conflictos. Es por ello, un medio para aprender a vivir juntos, respetar los valores del pluralismo y favorecer la comprensión mutua y la paz.

Los sistemas educativos enfrentan el desafío de dar respuesta de forma equilibrada a lo común y lo diverso, contribuyendo a la igualdad de oportunidades y toma de conciencia de las semejanzas e interdependencia entre los seres humanos (necesidad de pertenencia) y al reconocimiento de la diversidad humana (necesidad de ser único).

1.2 Un cambio de paradigma: desde la segregación a la inclusión

La preocupación por la incorporación al sistema educativo de aquellas personas que, por diversas razones, han sido excluidas, entre ellas, las personas con discapacidad, ha transitado históricamente por tres paradigmas o posicionamientos, que conducen al desarrollo de políticas y prácticas educativas diferentes.

Un primer paso fue reconocer el derecho a la educación de las personas con discapacidad pero en escuelas segregadas. En esta perspectiva, la provisión educativa se implementa en escuelas especiales para grupos diferenciados por discapacidad, a cargo de personal especializado en dichas discapacidades. En este proceso, las escuelas especiales han cumplido un rol importante garantizando el acceso a la educación de muchos estudiantes que de otra manera no habrían accedido a la educación, pero la educación segregada implica una diferenciación que limita el ejercicio del derecho a la educación en igualdad de condiciones.

Para hacer frente a la segregación educativa de ciertos grupos sociales, entre ellos el de las personas con discapacidad, surge el movimiento de la integración cuyo propósito es promover el derecho a educarse en las escuelas regulares de su comunidad al igual que el resto de los ciudadanos. La integración supuso un avance importante en el ejercicio del derecho a la educación pero la experiencia ha mostrado que esta incorporación, en muchos casos, no se ha traducido en una verdadera participación o en igualdad de condiciones porque no se han producido cambios sustantivos en los sistemas educativos. En este paradigma de la integración los estudiantes se tienen que adaptar o “asimilar” a la oferta educativa disponible (currículum, valores, normas, etc.) independientemente de su origen social y cultural, sus capacidades, su lengua o situaciones de vida. Las acciones se centran más en la atención individualizada de las necesidades de los estudiantes que no tienen cabida en la oferta disponible (adaptaciones curriculares, apoyos especializados, etc.) que en modificar aquellos aspectos del contexto educativo y de la enseñanza que limitan el aprendizaje y participación de todos.

Es así que en el proceso de hacer plenamente efectivo el derecho a la educación surge el movimiento de la inclusión, cuyo propósito es garantizar que todas las personas sean tratadas como sujetos iguales en derechos y dignidad, respetando al mismo tiempo sus diferencias y su propia identidad. A diferencia de la integración, no se trata de que los estudiantes se adapten a la oferta educativa disponible sino de transformar los sistemas educativos y las escuelas

(currículo, evaluación, formación docente, etc.) para que sean capaces de acoger a todos los estudiantes, sin ningún tipo de discriminación, y dar respuesta a la diversidad de necesidades de aprendizaje. La inclusión supone un paso hacia adelante en el cumplimiento del derecho a la educación porque se preocupa de asegurar una educación de igual calidad a todos, respetando al mismo tiempo, la diversidad y la promoción de los derechos humanos.

Los tres paradigmas señalados, aunque tienden a predominar en determinados momentos históricos en que impulsaron cambios necesarios, están todavía simultáneamente presentes en muchos sistemas educativos en la actualidad. De hecho, en Chile, desde 1990 a la fecha, coexisten normativas de Integración escolar, que promueven la incorporación de niños, niñas y jóvenes al sistema de educación regular y el acceso al currículo común, junto con los decretos que norman el funcionamiento de las escuelas especiales.

Los paradigmas de la segregación y de la integración han sido funcionales al sistema educativo y a las escuelas regulares al no imponerles mayores esfuerzos de cambio en el corazón de sus culturas, prácticas educativas, currículo, sistemas de evaluación, formación de profesores, etc. Sin perjuicio que es un importante avance la integración de más estudiantes al sistema escolar y la disposición de recursos y profesionales especialistas, la verdadera inclusión solo se dará con un nuevo cambio de paradigma fundado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad humana. La inclusión es una responsabilidad del sistema educativo en su conjunto y de las escuelas que exige la transformación de las concepciones, culturas y prácticas para que todas y todos los estudiantes puedan participar y beneficiarse de una educación de calidad, desde sus particularidades, intereses y formas de conocer, sentir y vivir.

1.3 El desafío de la educación inclusiva: el sistema y la escuela que queremos

Para esta Comisión un sistema escolar inclusivo, que garantice una educación de calidad en igualdad de condiciones para todas las personas, debe caracterizarse por lo siguiente:

Posee una institucionalidad y marco regulatorio que promueve la colaboración, la flexibilidad y la contextualización para favorecer una educación en y para la diversidad.

Esto es, un sistema que promueve la colaboración más que la competencia entre

los establecimientos educacionales, contempla un currículo flexible, intercultural y promueve de manera equilibrada las diferentes áreas de desarrollo de las personas y todo tipo de aprendizajes. Un sistema en el que la evaluación tiene por finalidad optimizar el proceso educativo de cada estudiante identificando las barreras y las necesidades de apoyo de las escuelas y estudiantes para lograr su plena participación, desarrollo y aprendizaje. Esto implica superar las prácticas que comparan o clasifican a los estudiantes en función de estándares o criterios normativos, así como establecer criterios de inclusión para la asignación de recursos y la toma de decisiones de políticas en los diferentes componentes y niveles educativos del sistema.

Provee diferentes opciones educativas equivalentes en calidad para asegurar el pleno acceso a la educación y el desarrollo de trayectorias educativas satisfactorias.

La respuesta a la diversidad implica transitar desde un enfoque homogeneizador, en el que se ofrece lo mismo a todos, a uno que considera las distintas identidades, necesidades y opciones de las personas. Un sistema educativo inclusivo provee una oferta educativa flexible y diversificada pertinente a la diversidad de contextos y necesidades de aprendizaje de todos los estudiantes, ofreciendo múltiples oportunidades de acceso y egreso a los diferentes niveles educativos, a través de diferentes modalidades equivalentes en calidad, como por ejemplo, los programas de segunda oportunidad, o modalidades no convencionales.

Provee los recursos y apoyos necesarios para dar respuesta a la diversidad en todos los niveles educativos y asegurar la plena participación, desarrollo y aprendizaje de cada estudiante.

La inclusión y la respuesta a la diversidad requieren el apoyo de diferentes servicios y profesionales que colaboren con las escuelas para dar respuesta a la diversidad del alumnado, proporcionando a cada estudiante los recursos y apoyos que requieren para participar, aprender y desarrollarse plenamente durante toda su trayectoria educativa. Esto exige contar con un sistema integral de apoyo, coordinado a nivel nacional y con base territorial, para atender de manera integral las necesidades de los estudiantes, familias y escuelas. En un sistema educativo inclusivo, cada escuela desarrolla la capacidad de movilizar y optimizar los recursos y apoyos internos y externos para potenciar el máximo desarrollo y aprendizaje de todos y cada uno de los estudiantes y el bienestar de todos los integrantes de la comunidad educativa. En este sistema las familias reciben oportuna y adecuada orientación y ayuda desde el nacimiento y en las diferentes etapas de crecimiento de sus hijos e hijas y apoyan su aprendizaje y

desarrollo integral de acuerdo a sus diversas potencialidades y recursos.

Los Establecimientos Educativos acogen a todos los estudiantes y dan respuesta a la diversidad de necesidades de aprendizaje.

Los establecimientos son inclusivos y acogen a todos los estudiantes de la comunidad, sin mecanismos de discriminación ni selección de ningún tipo, y promueven la plena participación, desarrollo y aprendizaje de todos y todas. Son espacios acogedores, seguros, estimulantes, donde todos y todas se sienten reconocidos, valorados y respetados en su diversidad e identidad y donde se promueve la participación y la colaboración de todos los miembros de la comunidad educativa, incluidos los estudiantes, en un clima de respeto y confianza. En una escuela inclusiva se tienen altas expectativas y se tiene la firme creencia de que todos los estudiantes pueden aprender y desarrollarse integralmente si cuentan con los medios y apoyos necesarios. Las comunidades educativas revisan y mejoran sistemáticamente sus prácticas, identificando de forma oportuna las barreras que limitan el desarrollo y aprendizaje de los estudiantes y su participación en el currículo y en la comunidad escolar; las actividades curriculares y extracurriculares promueven la participación del todo el alumnado, y tienen en cuenta su lengua materna, su cultura, sus capacidades, ritmos y estilos de aprendizaje, así como los conocimientos y la experiencia que éstos han construido dentro y fuera de la escuela.

Docentes y otros profesionales de la educación con competencias, motivación y condiciones adecuadas de trabajo.

Profesores y asistentes de la educación con las competencias, motivación y condiciones de trabajo necesarias para promover la participación, aprendizaje y desarrollo integral de todos los y las estudiantes, abordar pedagógicamente la diversidad del curso, y trabajar interdisciplinariamente y en colaboración con la familia, el equipo docente y otros profesionales. Se aseguran las condiciones para que todos los profesionales que trabajan en la escuela tengan tiempo suficiente para planificar, trabajar colaborativamente y atender los requerimientos particulares de los y las estudiantes y sus familias.

1.4 La educación especial en un sistema educativo inclusivo

Un sistema educativo inclusivo promueve una provisión educativa y de apoyos pertinentes para todas las escuelas y cada uno de sus estudiantes, considerando la diversidad social y cultural y las características personales de los estudiantes,

evitando la fragmentación de los apoyos y la categorización de los estudiantes.

En un cambio de paradigma hacia un sistema educativo inclusivo es necesario re-significar el rol de la Educación Especial. La Comisión considera que más que una modalidad educativa³, debiera concebirse como una modalidad de apoyo transversal a todos los niveles y modalidades educativas, en el marco de un sistema de apoyo integral que contemple un continuo de prestaciones que vayan desde las más generales para todos los estudiantes o para grupos específicos de población, a las más especializadas e intensivas que puede proporcionar la educación especial.

En este continuo de apoyos al sistema educativo, la educación especial brinda un conjunto de conocimientos, estrategias y recursos especializados que contribuyen a optimizar los procesos de desarrollo y aprendizaje de las y los estudiantes que, por diferentes causas, enfrentan mayores barreras para participar o aprender durante su trayectoria educativa. Los estudiantes en situación de discapacidad, que presentan dificultades significativas para progresar en su aprendizaje, o, los estudiantes que están en riesgo de abandonar el sistema educativo, pueden requerir de manera temporal o permanente recursos y apoyos especializados para prevenir o superar las dificultades de aprendizaje y de participación que enfrentan.

³En el artículo 22 de la LGE consiste en una opción organizativa y curricular que procura dar respuesta a requerimientos específicos de aprendizaje

II

BARRERAS PARA AVANZAR HACIA UNA EDUCACIÓN INCLUSIVA EN CHILE

A continuación se señalan las principales barreras presentes en el sistema educativo chileno y en la educación especial, en particular, que es preciso superar para avanzar hacia un sistema educativo inclusivo, tal como se ha descrito en el anterior apartado, y transitar desde el paradigma de la integración hacia el de la inclusión, que implica una transformación sistémica de los esquemas y estructuras vigentes. Las barreras identificadas se basan en diferentes investigaciones y estudios realizados en el país, en la evidencia internacional y en la experiencia y opiniones de los integrantes de la mesa.

2.1 Estereotipos, prejuicios y falsas creencias

Una de las principales barreras para la inclusión y la respuesta educativa a la diversidad se relaciona con la percepción y valoración hacia ciertos grupos sociales, y la forma de relacionarse “con los otros”. Existen prejuicios, estereotipos, falsas creencias y bajas expectativas o expectativas diferenciadas, hacia ciertos grupos y estudiantes que conducen a la exclusión o marginación e influyen negativamente en su autoestima y aprendizaje.

Debido a diferentes factores, todavía es frecuente que las y los docentes tengan menores expectativas respecto del aprendizaje de los niños y niñas con discapacidad o que provienen de contextos más desfavorecidos, lo cual influye en su forma de relacionarse, las oportunidades de aprendizaje que se les ofrece y sus resultados. Asimismo, es habitual que no se valoren por igual las diferentes culturas, familias y contextos de origen de los estudiantes, lo cual dificulta construir una cultura inclusiva y el sentido de pertenencia a la comunidad educativa.

La concepción y valoración de las diferencias influye de manera determinante en la definición y el desarrollo de las políticas y prácticas educativas, y en el tipo de relaciones que se establecen. Aunque el valor de la diversidad está ganando terreno, todavía persiste una tendencia a considerar la diferencia desde criterios normativos (aquellos que se distancia o desvía de la “mayoría”, de lo “normal” o “frecuente”). Concebir las diferencias como “carencias” conduce a políticas compensatorias o al desarrollo de programas para “los diferentes”, mientras que concebir la diversidad como algo consustancial de la naturaleza humana conduce a políticas inclusivas.

Una idea que todavía predomina en ciertos establecimientos, y es preciso superar para avanzar hacia la inclusión, es la de la “especialización”. Esta creencia tiene como consecuencia que los docentes piensen que no están preparados para atender las necesidades educativas especiales, delegando la responsabilidad de la educación de estos estudiantes a los profesores diferenciales o especialistas.

2.2 Barreras del sistema educativo

Marco normativo.

La normativa vigente en educación no contempla la inclusión de manera transversal y no establece condiciones ni requisitos que favorezcan explícitamente los procesos de inclusión. El Estado de Chile se plantea la Inclusión como política de Estado recién en 2014, lo cual constituye una gran oportunidad para abordar los cambios necesarios, tanto en la educación general como especial⁴.

Debido a los enfoques antes mencionados en la legislación educativa actual existe una dispersión de instrumentos normativos que regulan la modalidad de educación especial y de educación regular en forma separada y que no están debidamente alineados ni articulados, lo que tiende a producir confusiones que pueden afectar la implementación de la política y que limitan avanzar hacia un sistema educativo inclusivo.

Si bien la legislación por sí sola no es suficiente para lograr cambios en las prácticas es un elemento clave porque es determinante en el desarrollo de las políticas y la asignación de los recursos necesarios. Por ello, es necesario que se revise el marco normativo general que regula temas como la admisión de estudiantes⁵, el currículo, la evaluación, y el financiamiento, entre otros.

Selección y prácticas discriminatorias.

Las prácticas discriminatorias y la selección están muy arraigadas en el país, lo cual, además de atentar contra la dignidad de los estudiantes y la libertad de los padres para elegir la escuela que quieren para sus hijos, genera una gran desigualdad y segmentación en el sistema educativo⁶. La segmentación

⁴Durante el transcurso del trabajo de la Comisión se aprobaron en el Parlamento diversas modificaciones a la Ley General de Educación tales como la incorporación de los principios del Sistema educativo de “Diversidad”, “Integración e Inclusión”, “Dignidad del ser humano” y “Educación integral” y la obligación del Estado de propender a una educación inclusiva y de calidad, entre otras. A la fecha se encuentra en su último trámite ante el Tribunal Constitucional.

⁶Un Estudio reciente de CEPPE muestra que la utilización de sesiones de juego para evaluar la madurez de los estudiantes que postulan por primera vez a la escuela, se ha implementado en un 40% de los establecimientos que cuentan con Subvención Preferencial, lo que da cuenta de la selección por variables académicas en las escuelas que reciben financiamiento público. (Carrasco et al, 2013).

educativa en Chile es aún mayor que la segmentación social y territorial y en el sistema escolar persisten prácticas que discriminan a los estudiantes por su origen étnico o socioeconómico, sus capacidades, sus características personales o familiares, entre otros factores.

Si bien la selección es más frecuente en los establecimientos particulares subvencionados, también ocurre en escuelas y liceos públicos, e incluso en las escuelas especiales. En ocasiones estas últimas también seleccionan o establecen requisitos mínimos que deben cumplir los estudiantes, de manera que aquellos con discapacidades más severas o retos múltiples son los más excluidos de la educación.

El hecho de que determinadas escuelas excluyan conlleva que los estudiantes con mayores necesidades de apoyo se concentren en ciertos establecimientos. Particularmente, las escuelas municipales concentran un porcentaje mayor de estudiantes con discapacidades más significativas^{7 8 9}. Ello conduce a una situación inequitativa en un sistema donde los incentivos están asociados a los resultados de aprendizaje y a la vez genera composiciones de matrícula homogénea que limitan tanto el aprendizaje de competencias democráticas y ciudadanas, como de un mejor aprendizaje académico, para todas y todos.

⁷El estudio de la Fundación Chile señala que el peso relativo de los alumnos con discapacidad (NEE permanentes conforme a terminología del D. 170) en las escuelas municipales es de un 35,6% del total de alumnos con NEE integrados mientras que en las particulares subvencionadas es un 20,4%(MINEDUC/Fundación Chile, 2013)

⁸De los estudiantes integrados en PIE al 2014 un 68,4 % asistía a escuelas municipales y un 31,6% escuelas particulares subvencionadas:

Número de Estudiantes Integrados PIE 2011-2014 según dependencia administrativa

	Municipales	Particulares Subvencionados	Total
2011	91.811	39.171	131.982
2012	117.448	54.416	171.864
2013	144.323	66.009	210.332
2014	171.759	79.333	251.092

Fuente: Coordinación Nacional SEP-PIE, MINEDUC

⁹Del total de escuelas con PIE al 2014 un 72,2% correspondían a escuelas municipales y 28,8% a particulares subvencionadas

Número de Estudiantes Integrados PIE 2011-2014 según dependencia administrativa

	Municipales	Particulares Subvencionados	Total
2011	3.217	1.100	4.317
2012	3.251	1.255	4.506
2013	3.467	1.384	4.851
2014	3.479	1.409	4.888

Fuente: Coordinación Nacional SEP-PIE, MINEDUC

Las prácticas discriminatorias no solo están presentes en el acceso a las escuelas. También se producen cuando se expulsa a los estudiantes por bajo rendimiento o por problemas de conducta, se organizan grupos homogéneos al interior de la escuela o en las aulas en función de similares niveles de rendimiento, no se garantiza el derecho de los estudiantes a aprender en su lengua materna, o no se reconoce ni valora su cultura de origen¹⁰.

Modelo de financiamiento.

Los obstáculos económicos generan exclusión y constituyen un aspecto especialmente sensible en un contexto donde la privatización es creciente y se debilita la escuela pública.

El modelo de financiamiento por alumno y asistencia obliga a las escuelas, incluidas las municipales, a competir con otras para tener matrícula y obtener así mayores recursos, y, en muchos casos, a excluir a aquellos que puedan ser más difíciles o costosos de educar. La lógica de la competencia conlleva que los establecimientos busquen alcanzar los resultados, medidos a través del SIMCE, con el mínimo uso de recursos posibles, en aras de la eficacia y eficiencia, lo cual excluye en mayor medida a los estudiantes con mayores necesidades de apoyo, y especialmente aquellos en situación de discapacidad.

Los modelos de subvenciones diferenciadas¹¹, que se han introducido en los últimos años para corregir la insuficiencia del monto homogéneo por estudiante, operan en forma fragmentada y se sustentan en la categorización de los estudiantes, lo que profundiza la segregación, la dispersión de recursos y el etiquetamiento de los estudiantes. El financiamiento compartido, por su lado, aumenta la brecha de la calidad de la educación que se ofrece a los estudiantes de los sectores medios y de menores recursos^{12 13}.

Currículo y prácticas educativas homogeneizadoras.

El enfoque homogeneizador predominante en el currículum y los procesos de enseñanza ha conducido al desarrollo de planes y programas curriculares y

¹⁰Un estudio reciente llevado a cabo en la Unión Europea muestra que los grupos homogéneos al interior de las escuelas disminuyen las posibilidades de aprendizaje y profundizan las diferencias de rendimiento, afecta a la autoestima de los estudiantes ubicados en los grupos de menor nivel, y reducen las expectativas del profesorado. También evidencia que estos agrupamientos conllevan peores resultados en el caso de los niños migrantes, de minorías culturales o con discapacidad. (Estudios CREADE. Ministerio de educación España, 2011).

¹¹Las subvenciones más relevantes en nuestro país son las asociadas a las Necesidades Educativas Especiales y la Subvención Escolar Preferencial

¹²Aunque el gasto público por estudiante se ha triplicado en los últimos quince años, la política de financiamiento compartido ha beneficiado principalmente a las familias de clase media y alta, quienes pueden enviar a sus hijos a colegios más caros y en los cuales existe mayor selección de los estudiantes (Contreras et al, 2005).

¹³Durante el transcurso del trabajo de la Comisión se aprobó en el Parlamento la ley que pone término al financiamiento compartido e instala la gratuidad en el sistema educativo. A la fecha se encuentra en su último trámite ante el Tribunal Constitucional.

recursos diferenciados, para atender las necesidades de ciertos grupos que no tienen cabida en propuestas estandarizadas. Esta forma de abordar la diferenciación no favorece los procesos de inclusión, limitando el acceso de ciertos grupos a los contenidos curriculares socialmente aceptados por la comunidad nacional e impidiéndoles contar con las certificaciones oficialmente reconocidas.

En la educación regular muchos estudiantes experimentan dificultades para permanecer en la escuela y tener éxito en su aprendizaje, debido a la rigidez y homogeneidad del currículo, de los procesos de enseñanza y de evaluación. Si bien el actual plan de estudios deja un porcentaje de libre disposición para que las escuelas concreten y enriquezcan el currículo, la sobrecarga del currículo oficial deja escaso margen para incorporar aprendizajes relevantes desde el punto de vista de las necesidades de los estudiantes y del contexto local. Esta sobrecarga curricular y la medición y comparación de los resultados, generan mucha presión a los docentes, incentivan un aprendizaje superficial versus un aprendizaje en profundidad, y afectan en mayor medida a los estudiantes con menor capital cultural o distinto al dominante en la escuela.

Por otro lado, el currículo tiene un sesgo cultural hegemónico y hacia ciertos tipos de aprendizaje que excluyen a los estudiantes de culturas diferentes o minoritarias, o bien aquellos con mayores competencias en áreas que no son consideradas en los procesos de evaluación, como por ejemplo, la deportiva o la artística. Esta valorización cultural diferenciada limita la participación y genera problemas de aprendizaje para aquellos estudiantes que no se ajustan a la cultura y áreas de conocimiento más valoradas.

Las prácticas pedagógicas predominantes en las escuelas también se caracterizan por ser homogéneas y, en general, las y los docentes no cuentan con las herramientas necesarias para enseñar y evaluar a alumnos diversos. A esta situación es preciso añadir el alto número de estudiantes por aula que dificulta una mayor personalización de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

El sistema de medición de la calidad de la educación.

El actual sistema de medición de la calidad de la Educación (SIMCE) contiene incentivos hacia la exclusión, la competencia entre escuelas y genera una gran presión en las y los docentes. Asociar los resultados de aprendizaje a determinados incentivos tiene como consecuencia que los establecimientos tiendan a excluir a quienes puedan bajar los puntajes, o sean más “difíciles” o “costosos de educar”. Como consecuencia, los estudiantes que presentan mayores dificultades de aprendizaje y bajo rendimiento se concentran en establecimientos que son más abiertos a la diversidad o cuentan con proyecto de integración.

Esto se ve agravado por el uso inadecuado e injusto de los resultados para establecer un ranking entre escuelas y liceos. Esta comparación, por un lado, desconoce la estrecha relación entre el nivel socioeconómico y los resultados de aprendizaje y que los resultados no indican necesariamente el desarrollo de un mejor servicio educativo. Por otro lado, promueve la clasificación o categorización de los establecimientos en circunstancias que las condiciones de los mismos son muy diferentes. Esta situación nuevamente incentiva la selección y la competencia, por lo que es necesario modificar el actual sistema de evaluación.

Para los docentes es complejo dar respuesta a la diversidad en un contexto de políticas de rendición de cuentas que conduce a concentrar su atención en los alumnos que potencialmente pueden aportar al resultado SIMCE de la escuela, delegando en los profesionales de apoyo el aprendizaje de aquellos que no logran seguir el mismo ritmo que el resto del grupo¹⁴.

El uso de los resultados de las evaluaciones con fines de rendición de cuentas otorga a las pruebas estandarizadas un papel central en las oportunidades educativas. Estas pruebas se limitan a algunas áreas curriculares y a cierto tipo de aprendizajes susceptibles de ser evaluados por este tipo de pruebas, lo cual conduce a que no se preste la misma importancia a todas las áreas de desarrollo y aprendizaje afectando el fin último de la educación de promover el desarrollo integral de los estudiantes.

Otra limitación de las pruebas estandarizadas es que no se considera la diversidad cultural y lingüística ni las necesidades de los estudiantes con discapacidad, lo cual puede enmascarar el verdadero grado de aprendizaje alcanzado por diferentes grupos sociales. A esto es preciso añadir que la causa de los bajos logros de aprendizaje suele atribuirse a los estudiantes, restringiendo el análisis de los factores de la enseñanza y del contexto educativo que limitan el desarrollo y aprendizaje de todos los y las estudiantes.

La formación inicial y continua y las condiciones de trabajo de los docentes.

Al igual que en otros países del mundo una de las principales barreras para la atención de la diversidad y de la discapacidad, en particular, es que la formación inicial no proporciona las herramientas suficientes para diseñar situaciones de aprendizaje que favorezcan la participación y aprendizaje de todos, trabajar en colaboración con otros colegas y profesionales, evaluar los procesos de enseñanza y aprendizaje, y comprender las implicaciones de los tipos de discapacidad en los procesos de enseñanza y aprendizaje, entre otros. En cuanto a la formación de los futuros docentes de educación diferencial,

¹⁴MINEDUC/Fundación Chile 2013.

aunque se han producido cambios para superar el enfoque médico, todavía persiste en ciertas universidades e institutos una orientación que no les prepara adecuadamente para colaborar con los docentes en la atención a la diversidad, y ejercer funciones de apoyo para abordar las necesidades educativas que puedan presentar los estudiantes desde un enfoque educativo y curricular.

En Chile, la tendencia es la formación de profesores de educación diferencial o especial en el pregrado y separada del resto de las carreras de pedagogía con un enfoque de integración asociados a tipos de discapacidad o necesidades educativas especiales. Esto refuerza la concepción de la educación especial como un sistema paralelo a la educación regular generando diferentes culturas entre los docentes, que dificultan, a posteriori, el trabajo en colaboración desde el currículo común y en la sala de clase. Además, el hecho de especializarse en un tipo de discapacidad hace muy difícil dar respuesta al conjunto de estudiantes que puedan presentar necesidades educativas especiales en una escuela o liceo.

Esta tendencia se produce en un contexto de desregulación de los programas de formación docente, en el que sólo un 60% de las 21 Universidades que forman desde el pregrado a profesores de educación diferencial o especial están acreditadas y en el que existe una gran diversidad de enfoques y planes de estudio¹⁵.

Tanto la orientación como la desregulación de la oferta se reproducen en la formación continua, lo que hace difícil garantizar su calidad y relevancia. Adicionalmente, los modelos de formación continua suelen estar poco vinculados con la práctica y dirigidos a docentes aislados más que al colectivo de escuelas.

La desigual distribución de los docentes más cualificados y las condiciones en las que se desempeñan, con clases muy numerosas, falta de tiempos para planificar, formarse, o coordinarse con otros colegas y familias, constituyen barreras importantes para la inclusión y la respuesta educativa a la diversidad del alumnado.

2.3 Barreras propias de la política de educación especial

En nuestro sistema educativo existe una evidente separación entre la normativa que regula la educación general y la especial, lo que no facilita avanzar hacia un sistema educativo inclusivo y conduce a una administración diferenciada de los recursos humanos y financieros. Por otro lado, el marco normativo de la educación especial, si bien ha ido incorporando elementos del paradigma de

¹⁵CPEIP-PUCV (2013) Primer informe de avance: elaboración de estándares para la formación inicial de profesores de educación especial.

la inclusión, todavía se sitúa mayormente en el de la integración constituyendo una barrera para el desarrollo de un sistema educativo inclusivo.

La clasificación de los estudiantes en categorías diagnósticas.

Si bien se han producido avances en los últimos años, el enfoque médico y la concepción individual de las dificultades de aprendizaje, todavía están presentes, tanto en el ámbito normativo como en la cultura y práctica de las escuelas. En los establecimientos educativos con Proyectos de Integración Escolar se observa una valoración y utilización de la información psicométrica/médica, especialmente entre los profesores de aula común, y la información diagnóstica es un referente importante en la toma de decisiones asociadas a los aspectos pedagógicos del alumno con discapacidad u otras necesidades educativas¹⁶.

En el ámbito normativo se observa un momento de transición, en el que coexisten elementos del enfoque médico con elementos del enfoque educativo e interactivo de las dificultades de aprendizaje. En el Decreto Supremo N° 170/09, se establece que la evaluación ha de ser integral, interdisciplinaria y contextualizada, identificando las fortalezas y dificultades de los estudiantes y de los contextos escolares y familiares, la colaboración de los docentes en el proceso de evaluación, y la necesidad de tomar medidas en las escuelas y en el aula antes de derivar a los estudiantes a un procesos de evaluación diagnóstica.

No obstante estos avances, finalmente se clasifica a los estudiantes en función de categorías diagnósticas más propias del ámbito de la salud. Esto obedece a la necesidad de identificar a los estudiantes que pueden acceder a la subvención de la educación especial, como consecuencia del modelo de financiamiento, el que se explica más adelante. Este modelo, por otro lado, deja sin oportunidades de apoyo a otros estudiantes que, aun presentando dificultades, no califican en la normativa para ser beneficiarios de apoyos complementarios o especializados a lo largo de su trayectoria escolar. La clasificación de los estudiantes en categorías diagnósticas conlleva un “etiquetaje” que permanece durante su trayectoria escolar y tiene consecuencias negativas tanto para éstos (baja autoestima y auto-concepto) como para el entorno (bajas expectativas y discriminación). A lo anterior, se une que se van ampliando las categorías ante la dificultad de ubicar a determinados niños y niñas en las definiciones existentes. Al respecto es preocupante el incremento de estudiantes etiquetados con déficit atencional.

Focalizar en el diagnóstico de discapacidad impide ver a los estudiantes de forma holística y no proporciona información suficiente para intervenir y tomar decisiones sobre la forma de enseñar, el tipo de apoyos que requieren, o las condiciones que es necesario generar en el contexto educativo. Esto no

¹⁶Estudio a nivel muestral de la calidad del proceso de integración educativa (CEAS,2003).

quiere decir que no sea necesario conocer el tipo de discapacidad y cómo ésta influye en el desarrollo, aprendizaje y bienestar de los estudiantes, con el fin de considerar los elementos que sean necesarios en los procesos educativos.

Modelo de financiamiento de las necesidades educativas especiales.

El modelo de financiamiento de las necesidades educativas especiales sigue la misma lógica que el modelo adoptado en la educación general, lo cual obliga a identificar qué estudiantes individualmente considerados requieren recursos adicionales. Este modelo de financiamiento asociado al diagnóstico de los estudiantes, si bien es efectivo para focalizar los recursos y monitorear el uso de los mismos, tiene efectos no deseados que han sido documentados tanto en el ámbito internacional¹⁷ como en Chile¹⁸:

- Énfasis en la discapacidad o déficit y diagnóstico médico con las consecuencias ya mencionadas y efecto negativo en la cultura y prácticas inclusivas.
- Conduce a una sobre identificación o sobre diagnóstico de estudiantes con NEE permanentes o transitorias para obtener recursos adicionales por medio de la subvención diferenciada asociada a un diagnóstico. Por otro lado, el tipo de diagnóstico se reduce en función de los tipos de especialistas acreditados según los criterios que establece el decreto 170/09.
- Costo elevado en procesos administrativos y burocratización del proceso. El personal especializado invierte mucho tiempo en hacer las evaluaciones y en tareas administrativas que reduce la intervención con propósitos educativos. El proceso y requerimientos establecidos en el decreto 170 implican mucho tiempo en formularios y los diagnósticos demoran más allá de lo deseado.

Carácter voluntario de los proyectos de integración.

Los PIE han constituido un avance importante en el ejercicio del derecho de los estudiantes que presentan NEE a educarse en las escuelas regulares, dado que el 54% de establecimientos subvencionados con fondos públicos tienen proyectos de integración¹⁹. Los PIE también han hecho posible que los establecimientos cuenten con profesionales de apoyo y recursos financieros

¹⁷ Mitchell, David (2010) Education that fits: review of international trends in the education of students with special educational needs. Final report.

¹⁸ MINEDUC/Fundación Chile (2013). Vial Solar, Tomás (editor general) (2014) Informe Anual de Derechos Humanos en Chile 2014

¹⁹ MINEDUC/Fundación Chile (2013)

y materiales esenciales para dar respuesta integral a las necesidades de los estudiantes²⁰. No obstante estos logros, es necesario revisar esta estrategia de provisión de recursos y personal de apoyo, en la perspectiva de generalizar la inclusión en todos los centros educativos, que es uno de los principales desafíos de la Reforma Educativa que impulsa el Estado de Chile.

La experiencia de estos años y los estudios realizados han permitido identificar como una barrera el carácter voluntario de los proyectos de integración que si bien, inicialmente puede ser adecuado para favorecer una actitud favorable de la comunidad educativa, tiene una serie de efectos que es preciso considerar.

La voluntariedad conlleva que existan cupos limitados, lo cual no permite que todos los estudiantes puedan acceder a las escuelas regulares ni que los padres puedan elegir el establecimiento que desean para sus hijos e hijas. Ello obliga a hacer una selección de los estudiantes, observándose una tendencia a integrar a quienes presentan necesidades menos significativas²¹.

El hecho de que solo un porcentaje de escuelas tenga proyecto de integración tiene como efecto que otros establecimientos cercanos deriven a los estudiantes con dificultades a esas escuelas, produciéndose una alta concentración de estudiantes con NEE, especialmente en las escuelas municipales, dado que son menos selectivas.

Por último, los PIE no se distribuyen de forma equitativa a lo largo del país. Existen desigualdades en el acceso e incorporación de las escuelas a la Política PIE según diversas variables (NSE, zona geográfica y/o dependencia administrativa) que genera desigualdad en las oportunidades educativas para los estudiantes de estos contextos. Las escuelas rurales son las que enfrentan mayores limitaciones para participar de esta política, debido a la dificultad de contratar especialistas tanto por la falta de disponibilidad como la escasez de recursos al tener matrículas muy pequeñas²².

Falta de articulación entre los diferentes niveles educativos que asegure la continuidad de los procesos de inclusión de los estudiantes con discapacidad u otras necesidades especiales.

Otra barrera se relaciona con la escasa articulación entre los niveles educativos, desde la educación parvularia a la educación superior, lo que limita la continuidad de los procesos de inclusión, y atenta contra el derecho a la educación. Un estudio reciente acerca de la inclusión en jardines infantiles demuestra que la

²⁰ MINEDUC/Fundación Chile 2013

²¹El mayor porcentaje de estudiantes en las escuelas con PIE tienen necesidades educativas especiales transitorias, lo cual es favorecido por el Decreto 170

²² MINEDUC/Fundación Chile 2013

ausencia de mecanismos sistemáticos que faciliten el tránsito de los niños y niñas con discapacidad a la educación básica conlleva a que permanezcan en los jardines más tiempo, permanezcan en sus casas, o acudan a la escuela especial²³.

Pese a los esfuerzos que vienen realizando JUNJI e INTEGRAL, la oferta educativa para los niños y niñas con discapacidad de 0 a 4 años es todavía muy restringida, siendo que esta etapa educativa es crítica para reducir las desigualdades, atender oportunamente las alteraciones del desarrollo y prevenir posibles dificultades de aprendizaje²⁴.

La discontinuidad de los procesos de inclusión también se produce en el tránsito a la Enseñanza Media por falta de oportunidades, generando una fuerte sensación de incertidumbre y confusión a la hora de las evaluaciones finales y promoción. En estos casos, los profesores se ven enfrentados a resolver, bajo conflictos técnicos y éticos, sobre las competencias de egreso de los alumnos²⁵.

Modelo de intervención de los profesionales de apoyo; más centrado en las necesidades educativas especiales que en el conjunto de la escuela.

Si bien las últimas directrices del MINEDUC promueven el trabajo colaborativo y la intervención de los apoyos dentro de las salas, en general los profesionales de apoyo se focalizan en la atención directa a los alumnos con necesidades educativas especiales, siendo menos frecuente el apoyo a los docentes y familias. En muchos casos, los docentes perciben el trabajo en colaboración como una carga adicional en lugar de verlo como una oportunidad para mejorar la calidad de la enseñanza²⁶.

Los PIE tienden a funcionar como un proyecto paralelo destinado a los estudiantes con NEE y en general no promueven la reflexión acerca de las condiciones institucionales y pedagógicas que limitan la participación y aprendizaje de todos y todas. Los equipos de apoyo enfrentan dificultades para articularse con los equipos de gestión y no siempre tienen participación en los Consejos de Profesores, lo cual dificulta la planificación y el trabajo colaborativo²⁷.

²³ (OEI/SENADIS en prensa) Evaluación contextos educativos que favorecen la inclusión de niños y niñas con discapacidad y/o rezago del desarrollo en jardines de JUNJI y Fundación INTEGRAL

²⁴ En 2013 el SENADIS implementó el Plan para la Inclusión de la Primera Infancia y Atención temprana en 150 jardines de JUNJI y Fundación INTEGRAL, transfiriendo fondos a ambas instituciones para la contratación de equipos interdisciplinarios itinerantes en cada región y la compra de materiales para la estimulación sensorial para cada centro beneficiario.

²⁵ Estudio a nivel muestral de la calidad del proceso de integración educativa (CEAS, 2013)

²⁶ MINEDUC/Fundación Chile 2013

²⁷ CEAS; 2013; MINEDUC/Fundación Chile; 2003

La alta rotación de profesores especialistas es otra de las barreras que es preciso superar porque incide directamente en la calidad de los procesos. Con frecuencia dicha rotación ocurre porque los sostenedores tienden a contratarlos durante el año lectivo, evitando el pago de vacaciones. Esta situación se ve agravada en zonas más aisladas por la escasa oferta profesional de especialistas²⁸.

Falta de materiales didácticos y equipamientos.

Los recursos provenientes de la subvención especial se usan sobre todo para la contratación de profesionales, prioritariamente de profesores especialistas. Los recursos asignados a materiales pedagógicos tienen una alta variabilidad en calidad, oportunidad y frecuencia de entrega a las escuelas, y la participación de las escuelas en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos de la subvención es muy restringida, especialmente en los PIE con dependencia municipal.

²⁸ CEAS; 2013 MINEDUC/Fundación Chile 2003



PROPUESTAS PARA AVANZAR HACIA UN SISTEMA EDUCATIVO INCLUSIVO

3.1 Política Nacional de Inclusión

El desafío de la inclusión requiere tener una Política Nacional de Inclusión que trace la ruta para avanzar de manera sostenida hacia un Sistema Educativo Inclusivo, y cuente con un sistema de información que entregue los insumos necesarios para ir monitoreando y reorientando ese camino a partir de los resultados y los aprendizajes obtenidos en el tiempo.

Política Nacional de Inclusión de carácter general, intersectorial y de largo plazo, con un enfoque de derechos, amplia participación social y que abarque todos los niveles del sistema educativo.

Avanzar hacia sistemas educativos más inclusivos requiere no solo una fuerte voluntad política sino el compromiso del conjunto de la sociedad. Esto hará posible desarrollar una política de inclusión sostenible en el tiempo, que se inicie en la primera infancia y abarque hasta la educación superior, así como la asignación de los recursos humanos y financieros necesarios para su implementación.

Cada etapa educativa conlleva nuevos desafíos para la inclusión, lo cual tiene que ser investigado y apoyado porque lo que puede funcionar en las primeras etapas no puede generalizarse sin más en etapas posteriores. No obstante, tiene que haber una adecuada planificación y coherencia entre los diferentes componentes del sistema (currículo, evaluación, metodología, formación docente, etc.) que asegure una transición fluida y la continuidad de los procesos de inclusión.

La construcción de una política de inclusión ha de ser una tarea colectiva para que sea efectiva. Es necesario promover la participación y el diálogo con diferentes actores de la sociedad, incluidos los grupos en situación de mayor exclusión o marginación, para lograr una mayor conciencia y comprensión acerca de los sentidos de la inclusión, que se apropien del sentido de los cambios y delimitar las responsabilidades y contribuciones de los diferentes actores para su puesta en práctica.

La inclusión requiere necesariamente el desarrollo de políticas intersectoriales tanto en el nivel central como local, que consideren de forma transversal la inclusión y equidad, porque algunos factores que generan exclusión y

desigualdad están fuera de los sistemas educativos. En este sentido, es indispensable la participación de otras instancias de gobierno en el diseño y desarrollo de políticas como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Social, SENADIS, CONADIS y el Consejo Nacional de la Infancia.

Una de las barreras que limitan la toma de decisiones y la asignación de recursos es la falta de información estadística, así como la fragmentación de fuentes de información que ofrecen datos contradictorios, especialmente de los niños y jóvenes en situación de discapacidad. Por lo tanto se requiere contar con sistema amplio de información que considere la perspectiva de la inclusión.

MEDIDAS

1.- Desarrollar un sistema amplio de información que sirva para la toma de decisiones de políticas y prácticas inclusivas, el monitoreo y la asignación de recursos y considere los siguientes elementos²⁹:

a.- Datos estadísticos confiables desagregados por nivel socioeconómico, etnia, discapacidad, condición de migrante, etc., para identificar las desigualdades en el acceso y permanencia en los establecimientos y tomar medidas para superarlas.

Es preciso conocer el porcentaje de niños y niñas migrantes y de pueblos originarios, y si están recibiendo una educación de calidad, recabando información sobre la existencia de un currículo intercultural, materiales didácticos en la lengua materna, y el porcentaje de docentes que hablan en su mismo idioma originario.

En el caso de los niños y jóvenes con discapacidad, es urgente contar con información confiable sobre el porcentaje de población con discapacidad a nivel nacional y regional, desagregado por edad, tipo de discapacidad, género, y nivel socio-económico. Se requiere también información sobre las modalidades de escolarización, sus trayectorias educativas, y si están recibiendo los apoyos y recursos que necesitan para estar en igualdad de condiciones de participar y aprender, tales como el aprendizaje de códigos complementarios o alternativos al lenguaje oral, equipamientos y mobiliario específico y accesibilidad a los centros, entre otros.

b.- Información cualitativa que fundamente la toma de decisiones de políticas y prácticas inclusivas. En este sentido, es importante

²⁹ Estudio OEI/SENADIS (en prensa). Evaluación contextos educativos que favorecen la inclusión de niños y niñas con discapacidad y/o rezago del desarrollo en jardines de JUNJI y Fundación INTEGRA

sistematizar y difundir experiencias de inclusión y definir una agenda de investigación de mediano y largo plazo identificando las necesidades y prioridades de investigación. Esta agenda podría contemplar, entre otros, la realización de estudios para valorar la pertinencia de políticas y programas, estudios longitudinales, investigación sobre prácticas educativas y de cuidado, neurociencias. Una agenda de este tipo requiere utilizar métodos cuantitativos y cualitativos, así como establecer alianzas con universidades y centros de estudio que puedan acometer esta tarea³⁰.

3.2 Estructura organizacional y marco regulatorio

3.2.1 Estructura MINEDUC

La inclusión y la respuesta educativa a la diversidad deben considerarse de manera transversal en todos los componentes y niveles del sistema educativo, favoreciendo la coordinación y la promoción del paradigma de la inclusión.

Avanzar hacia un sistema inclusivo solo será posible si la inclusión y la respuesta a la diversidad son consideradas en la toma de decisiones, ejecución y evaluación de todas las políticas y programas de los diferentes niveles y componentes del sistema educativo.

Actualmente existe una fragmentación y encapsulamiento en las políticas y unidades administrativas orientadas a ciertos grupos de población como pueblos originarios, población rural, género o necesidades educativas especiales, que no suelen estar articuladas entre sí ni con las políticas educativas generales. Esta situación genera confusión, no favorece la atención integral de los estudiantes, y genera una dispersión de recursos humanos, materiales y financieros, que podrían aprovecharse de manera más eficaz.

MEDIDAS

- 2.-** Constituir una instancia organizacional ministerial que impulse políticas orientadas a desarrollar un sistema educacional inclusivo y coordine las acciones que proveen de una respuesta educativa a la diversidad.

Su función será favorecer la articulación de una política de inclusión en tres niveles:

³⁰Estudio OEI/SENADIS (en prensa). Evaluación contextos educativos que favorecen la inclusión de niños y niñas con discapacidad y/o rezago del desarrollo en jardines de JUNJI y Fundación INTEGRA

- a.- Articulación inter institucional, entre el Ministerio de Educación, la Agencia de la Calidad, la Superintendencia, el Consejo Nacional de Educación y otros organismos relacionados;
- b.- Articulación de las diferentes divisiones, unidades y niveles del Ministerio de Educación; y
- c.- Articulación interna de los programas que dentro de cada división generan orientaciones, programas y apoyos que llegan a los establecimientos educativos.

El ámbito de competencia de esta instancia corresponde a la coordinación de las políticas tanto de carácter universal, como orientadas a diferentes grupos, con el fin de desarrollar una política integral de educación para la diversidad, sustentada en el paradigma inclusivo y de asegurar que este tema sea considerado en todas las políticas, programas y asignación de recursos. En este nuevo contexto, la actual Unidad de Educación Especial pasaría a formar parte de esta instancia.

A nivel intersectorial, deberá también articularse con las entidades que coordinen las políticas orientadas a las personas con discapacidad y otros grupos en situación de vulnerabilidad y exclusión.

Por otra parte, esta instancia debe coordinar el flujo de información e investigaciones necesarias para el desarrollo del sistema.

Es importante cautelar que la implementación de esta estructura más amplia de respuesta educativa a la diversidad, no invisibilice las necesidades educativas que puedan presentar ciertos grupos de población, como las personas con discapacidad, que pueden requerir medidas y recursos específicos. Asimismo, es preciso que esta instancia cuente con el personal necesario, que asegure el trabajo conjunto con los diferentes niveles educativos y componentes del sistema, porque de lo contrario se corre el riesgo de que las políticas de inclusión se consideren una responsabilidad sólo de esta unidad y, en consecuencia, no se consideren en la toma de decisiones de otras instancias del Ministerio.

3.2.2 Currículum

Contar con un currículo único, flexible e inclusivo que sea relevante y pertinente para la diversidad de estudiantes y contextos en todos los niveles de la educación escolar.

Para asegurar la igualdad de oportunidades a una educación de calidad, es esencial que todos los estudiantes participen en el mayor grado posible del currículo común y en las actividades educativas para lograr el máximo desarrollo y aprendizaje de cada uno. Para ello, es necesario considerar la diversidad como un eje transversal en todos los componentes del diseño y desarrollo curricular.

Un currículo inclusivo, además de ser flexible y abierto, debe considerar en su diseño un equilibrio en el desarrollo de todo tipo de capacidades en las diferentes asignaturas, para promover las múltiples inteligencias, talentos e intereses. Ha de tener también un enfoque intercultural de manera que sea pertinente para estudiantes de diferentes culturas y contextos, y considerar aprendizajes orientados a convivir juntos en la diversidad, a la construcción de la propia identidad y el respeto y promoción de los derechos humanos.

Una tensión que es preciso considerar es el equilibrio entre lo común y lo diverso. Es decir, cómo asegurar unos aprendizajes comunes para todos, que aseguren la igualdad de oportunidades, con aprendizajes específicos para dar respuesta a la diversidad social, cultural e individual.

MEDIDAS

- 3.-** Establecer mecanismos permanentes de revisión y actualización del currículo en los que participen diferentes actores de la sociedad, incluidos representantes de los grupos marginados o en situación de exclusión con el fin de considerar sus necesidades, expectativas y puntos de vista.
- 4.-** Reducir la sobrecarga curricular estableciendo aquellos aprendizajes comunes que son imprescindibles para toda la población que, de no lograrse, limitarían seriamente las posibilidades de seguir aprendiendo. La reducción de sobrecarga curricular no debe entenderse como empobrecimiento del currículo sino como una reconsideración de cuáles son los aprendizajes esenciales desde el punto de vista del desarrollo integral y las exigencias sociales a nivel mundial y local.
- 5.-** Ampliar el porcentaje de libre disposición del plan de estudios (60% prescrito y 40% de libre disposición) para dar mayor autonomía y espacios a los establecimientos para contextualizar y enriquecer el currículo de acuerdo a las necesidades y características de las y los estudiantes y del contexto y tener mayores espacios opcionales para dar respuesta a la diversidad.

- 6.- Proporcionar orientaciones para la implementación de Diseños Universales de Aprendizaje que reduzcan la necesidad de hacer adaptaciones curriculares individualizadas a posteriori. Cuando sea necesario realizar dichas adaptaciones éstas deben ser responsabilidad de la escuela y definirse en función de las características y necesidades de cada estudiante y el contexto educativo, por lo cual se debe evitar el uso de propuestas estándar según tipos de dificultades.
- 7.- Definir criterios y orientaciones para la evaluación y promoción, y generar trayectorias educativas que sean flexibles y con salidas intermedias para asegurar la progresión en el currículo tales como no usar calificación con notas o trabajar con grupos multinivel desde pre-kínder hasta 6° básico.
- 8.- Derogar los actuales decretos relacionados con los planes de estudio por discapacidad, y elaborar orientaciones para dar respuesta a estos estudiantes desde el currículo común, en estrecha relación con las orientaciones para la implementación de los diseños universales de aprendizaje.

3.2.3 Sistema de evaluación de la calidad de la educación

Avanzar hacia un sistema integral de evaluación de la calidad de la educación que considere la diversidad como un eje transversal.

El actual Sistema de Medición de la Calidad se restringe a los resultados de aprendizaje de ciertas áreas curriculares, que son susceptibles de ser medidos a través de pruebas estandarizadas, no considera la diversidad de estudiantes, contextos y culturas, y no da cuenta del desarrollo integral de las personas, finalidad última de la educación. Mientras haya un sesgo en la evaluación, será difícil que se preste la misma importancia a todas las áreas de desarrollo y aprendizaje.

La Comisión considera que la concepción de calidad que subyace en el SIMCE, la presión que supone esta medición para las escuelas, y el uso no deseable que se hace de la información, entre otros aspectos, hacen de este sistema una de las principales barreras para alcanzar en Chile un sistema educativo más equitativo e inclusivo. Para superar esta barrera la Comisión recomienda las siguientes medidas:

MEDIDAS

- 9.- Replantear el concepto de calidad de la educación y su relación con la diversidad, de manera que ésta sea una dimensión fundamental de la calidad de la educación. Para ello es necesario llevar a cabo debates con el conjunto de la sociedad, garantizando la participación de todos los actores, especialmente los educadores, y de los grupos en situación de mayor exclusión.
- 10.-Sustituir el SIMCE por un sistema integral de evaluación de la calidad de la educación más amplio que aporte información relevante para dar respuesta a la diversidad del alumnado en el ámbito de las políticas educativas y las escuelas, promoviendo cultura y praxis de mejoramiento continuo.
- 11.-Mientras se siga aplicando el SIMCE, y como medidas de transición que pueden contribuir al cambio del sistema de evaluación, se propone:
 - a.- Incluir la evaluación de otras áreas y aprendizajes como los objetivos transversales del currículo, por ejemplo, la resolución de conflictos, la cooperación, el conocimiento de uno mismo, el respeto a la diversidad.
 - b.- Definir estrategias y mecanismos que eviten el uso de los resultados del SIMCE para comparar escuelas o estudiantes. Promover el uso confidencial de la información para la mejora de la escuela, eliminando los rankings de escuelas.
 - c.- Incluir en los “Otros indicadores de calidad educativa” que se evalúan a través del SIMCE, un indicador de educación de la diversidad.
 - d.- Incluir en los estándares indicativos de desempeño de los establecimientos indicadores relativos a la inclusión y diversidad en las dimensiones de liderazgo del director, gestión curricular, enseñanza y aprendizaje y gestión de recursos.
- 12.-Garantizar que todo sistema de evaluación considere criterios de accesibilidad y uso de tecnologías y ayudas técnicas para las personas con discapacidad.
- 13.-Definir una política de mejoramiento educativo para todas las escuelas, incentivando que todos los establecimientos desarrollen procesos de reflexión y evaluación con base en la escuela y definan planes de mejoramiento que incorporen como eje transversal la inclusión y educación en y para la diversidad.

Existe una tensión que es necesario tener presente entre la necesidad de rendir cuentas a la sociedad sobre los resultados de la educación con la necesidad de que la evaluación sirva a las escuelas para mejorar y sea confidencial, para que no se etiquete ni clasifique a las mismas.

3.2.4 Marco normativo

Desarrollar un nuevo marco normativo que permita avanzar hacia un sistema educativo inclusivo, coherente con el enfoque de derechos, la inclusión y la no discriminación.

Para avanzar hacia un sistema educativo inclusivo y unificado es preciso evitar la separación de la normativa especial de la general. La inclusión debe ser un principio constituyente de la normativa general, haciendo las precisiones que sean necesarias para la población que tenga discapacidad o necesidades de apoyo especializado u otras condiciones particulares.

Medidas

14.-Revisar y modificar la normativa actual en función del paradigma de la inclusión y de las convenciones internacionales ratificadas por Chile relacionadas con los derechos de los grupos minoritarios o en situación de mayor exclusión y a la elaboración de propuestas al respecto. Esta revisión debe considerar al menos lo siguiente:

a.-Considerar la inclusión y la respuesta educativa a la diversidad de manera transversal en todas las normativas y reglamentos que se dicten, cualquiera sea el nivel o modalidad educativa.

b.-Modificar articuladamente la normativa de la educación especial desde la perspectiva de la inclusión y la nueva concepción de la educación especial. Esto significa gradualmente reorientar los procesos regulados por decretos tales como el 170/2009, 1300/2002, y 1/98 y reemplazar éstos por un nuevo marco normativo en relación con los mecanismos para la implementación de procesos de inclusión en los establecimientos educativos y la asignación de los recursos financieros, humanos y materiales necesarios. Este marco normativo debe configurarse desde un Sistema de Provisión de Apoyos y un nuevo sistema de financiamiento que se indican más adelante en este informe. los recursos financieros, humanos y materiales necesarios. Este marco normativo debe configurarse desde un Sistema de Provisión de Apoyos y un nuevo sistema de financiamiento que se indican más adelante en este informe.

3.2.5 Fiscalización

Mejorar los procesos y mecanismos de fiscalización que realiza la Superintendencia de modo que sean expresión concreta de la inclusión, la respuesta a la diversidad, la no segregación y la no discriminación arbitraria en la gestión educativa y administrativa de las escuelas.

MEDIDAS

- 15.-Establecer criterios para la fiscalización de la normativa y uso del financiamiento, en lo relativo a los apoyos a aquellos estudiantes con o sin discapacidad que requieren de recursos y apoyos especializados para prevenir o superar las dificultades de aprendizaje y de participación o que están en riesgo de abandonar el sistema educativo.
- 16.-Fiscalizar y fortalecer el cumplimiento de las normativas relativas a las condiciones físicas de infraestructura, de equipamiento y de información con diseño universal.
- 17.-Incorporar al modelo, enfoque y mecanismos de fiscalización, acciones no solamente sancionatorias sino también de seguimiento, prevención y apoyo que ayuden a los establecimientos a cumplir con las normativas educacionales bajo los principios establecidos en la LGE.

3.3 Políticas de acceso.

Establecer normativas y procedimientos que garanticen el acceso y permanencia de todas y todos los estudiantes en el sistema educativo, particularmente de aquellos con discapacidad.

Garantizar el derecho a la educación en igualdad de condiciones conlleva la obligación de los gobiernos de establecer regulaciones que eviten y sancionen cualquier tipo de discriminación en el acceso y permanencia en la educación. Aunque no se cuenta con estadísticas confiables, los estudiantes con discapacidad son los más excluidos de la educación, especialmente quienes presentan discapacidades más severas y retos múltiples.

Desde un enfoque de derechos, la selección es un tipo de discriminación que no solo atenta contra la dignidad de los niños y niñas y el derecho de los padres a elegir la educación que quieren para sus hijos, sino que genera desigualdad y segmentación en los sistemas educativos. Por otro lado, la consideración de la inclusión como un derecho exige que todas las escuelas acojan a los niños,

niñas y jóvenes de la comunidad independiente de su discapacidad, origen sociocultural o situaciones de vida. Requiere asimismo que la inclusión de estudiantes con discapacidad en las escuelas regulares deje de ser voluntaria, porque el ejercicio de un derecho conlleva obligaciones para los Estados y no se puede dejar a la buena voluntad de las escuelas.

MEDIDAS

- 18.-**Establecer regulaciones que prohíban y sancionen las prácticas de selección que constituyen segregación o discriminación arbitraria, tanto para acceder a las escuelas como en la organización de los grupos al interior de las mismas.

La ley sobre el fin a la selección y al copago puede ser una contribución para avanzar hacia un sistema educativo más inclusivo y garantizar el derecho de todos a la educación, siendo necesario que se explicita la no discriminación por motivos de discapacidad, tal como se establece en la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad y la LEY NÚM. 20.609 que establece medidas contra la discriminación³¹.

Esta medida debería permitir que haya una distribución equilibrada y equitativa en todas las escuelas de aquellos estudiantes que, por diversas causas, puedan estar en situación de mayor desigualdad o tener mayores necesidades de apoyo: estudiantes de menores niveles de ingreso, de pueblos originarios o migrantes, o con discapacidad, entre otros.

- 19.-**Desarrollar un sistema de admisión aleatorio combinado con mecanismos de acción afirmativa que garanticen la igualdad de condiciones de los grupos más excluidos o en situación de desigualdad, como es el caso de los estudiantes con discapacidad.

El sistema de admisión, sea que se realice de manera centralizada o en la escuela, debe considerar medidas para minimizar la arbitrariedad, estableciendo algún mecanismo o instancia reguladora con un doble propósito: garantizar la transparencia de los procesos de postulación;

³¹ Las propuestas de acceso de la Comisión han sido recogidas en parte en la Ley de Inclusión, que pone fin al lucro, el copago y la selección, que se ha aprobado en el parlamento y se encuentra en el último trámite en el Tribunal Constitucional. Sin embargo, conforme al artículo 7° septies, el sistema de postulación y admisión dispuesto en la Ley "no será aplicable a los establecimientos de educación especial diferencial ni a los establecimientos educacionales regulares con proyectos de integración escolar, respecto a sus cupos para niños integrados". "Dichos establecimientos, respecto a los estudiantes con necesidades educativas especiales, tendrán un procedimiento de admisión determinado por ellos, el cual será desarrollado por cada establecimiento".

y buscar alternativas de escolarización a aquellos estudiantes que no pueden ser acogidos en la escuela de su elección debido a falta de cupos.

En relación con los mecanismos de acción afirmativa se puede optar por un sistema de cuotas, o por un sistema de baremos o ponderación. En el sistema de cuotas se establece un porcentaje mínimo de estudiantes que debe acoger la escuela, que en el caso de la discapacidad podría ser al menos de un 5%, o un porcentaje que sea equivalente a la proporción total de la población con discapacidad en edad escolar a nivel nacional o regional. Esto requiere desarrollar un sistema de información estadística desagregado por tipo de discapacidad, edades y zona geográfica.

En el caso de estudiantes Sordos, el porcentaje debería ser mayor para avanzar hacia escuelas bilingües que garanticen un ambiente lingüístico propicio para ejercer su derecho a aprender en su lengua materna. Debiera garantizarse que estas escuelas bilingües estén distribuidas de manera equitativa en las comunas y regiones, y que se contraten docentes y co-docentes sordos para asegurar el aprendizaje de la lengua materna, además de los docentes oyentes.

En el sistema de baremos se establece una serie de criterios que se ponderan de manera distinta, dando mayor puntuación a aquellos estudiantes que tienen hermanos en el centro, que viven en la comuna, que están en situación de discapacidad, migrantes, o provienen de los quintiles de menores ingresos.

Desde un enfoque de derechos es necesario garantizar la no discriminación durante toda la educación obligatoria, especialmente en el caso de estudiantes con discapacidad que sufren mayor exclusión en este nivel educativo.

Acceso de Personas que requieren apoyo especial en la Educación Superior con foco en aquellas con Discapacidad

El Estado de Chile ha mantenido apoyos focalizados a grupos vulnerables en la Educación Superior por medio de un sistema de beneficios, otorgado a través de trece becas y un Fondo Solidario que durante el 2014 han beneficiado a 410.064 estudiantes según reporta el MINEDUC. De estas becas sólo uno se orienta a estudiantes con discapacidad, la que el presente año benefició a 491 estudiantes en el país, lo que parece insuficiente.

Aun cuando excede del foco del trabajo encomendado, a esta Comisión le parece relevante abordar este tema de avanzar desde políticas focalizadas a políticas de derecho universal facilitando el ingreso, permanencia y egreso del sistema de educación superior a quienes se encuentran en situaciones de mayor exclusión por condiciones de género, geográficas, sociales, culturales y de discapacidad.

MEDIDAS

- 20.-** Generar medidas de acción afirmativa para facilitar el ingreso, permanencia y egreso de estudiantes con discapacidad u otros grupos en situación de mayor exclusión en la educación superior, tales como:
 - a.-** Una cuota o número mínimo obligatorio de ingreso a las instituciones de educación superior.
 - b.-** Incentivos a aquellas instituciones de educación superior que favorezcan el ingreso, la permanencia y egreso.
 - c.-** Proveer un sistema de apoyo integral, que considere medidas tales como sistemas aumentativos de comunicación, intérprete de señas, recursos tecnológicos, transporte, tutorías, apoyo para el cuidado del hijo, etc.
- 21.-** Generar redes de apoyo y desarrollo local entre entidades de educación superior universitaria y no universitaria que se orienten hacia la inclusión para el intercambio y desarrollo de experiencias de innovación y para potenciar los apoyos.
- 22.-** Favorecer los vínculos entre establecimientos de educación media con proyectos de integración y las instituciones de educación superior para dar continuidad a los apoyos y favorecer el ingreso y permanencia.
- 23.-** Incluir en los procesos de acreditación de las instituciones de educación superior un indicador relacionado con la inclusión de estudiantes en situación de discapacidad.

3.4 Sistema de provisión de apoyos

Desarrollar un sistema integral de orientación y apoyo con base territorial que colabore con las escuelas para dar respuesta a la diversidad de necesidades de aprendizaje y promover el desarrollo de todos los estudiantes en los diferentes niveles educativos.

La Comisión entiende el apoyo como todas las acciones y recursos que complementan la labor de los docentes y contribuyen a incrementar la capacidad de los establecimientos para dar respuesta a la diversidad de sus estudiantes y facilitar su plena participación y aprendizaje³².

Desde el enfoque de la inclusión, el apoyo no se restringe a los estudiantes con discapacidad o con necesidades educativas especiales, o que pertenecen a los programa de integración escolar, sino que se considera como un recurso para la escuela en su conjunto de manera que se beneficien todos los docentes, estudiantes y familias. El apoyo es un derecho para aquellos niños y niñas que lo necesitan en vez de un complemento adicional a su educación y es una responsabilidad de todo el personal de la escuela y no sólo de ciertos profesionales. Los apoyos por tanto forman un continuo que abarca desde estudiantes, docentes, directivos, familias, alumnos en prácticas hasta los equipos multi-profesionales que incorporan psicólogos, profesores diferenciales, fonoaudiólogos, intérpretes de señas, entre otros.

La tendencia en varios países es concebir la provisión de apoyos como un continuo de respuesta a la diversidad, que va desde acciones dirigidas a todos los estudiantes, pasando por apoyos específicos para ciertos grupos de población, hasta los apoyos especializados o más intensivos para los estudiantes con discapacidad o que enfrentan mayores barreras para progresar en su aprendizaje, o están en riesgo de abandonar el sistema. Desde esta perspectiva, la actual educación especial se concibe como una modalidad transversal de apoyo en la educación regular, y no como una modalidad educativa, lo cual supondría modificar la actual definición de la LGE y la Ley de Subvenciones.

Dentro de este continuo, los destinatarios de los apoyos especializados serían aquellos estudiantes, con o sin discapacidad, que requieren de recursos y apoyos especializados para prevenir o superar las dificultades de aprendizaje y de participación, o que están en riesgo de abandonar el sistema educativo.

³²UNESCO; 2001

La actual política de asignación de recursos de apoyo está fragmentada en diferentes programas y dispositivos (SEP, educación especial, interculturalidad, reinserción, etc.), que implican procesos administrativos muy complejos y que suponen diferentes etiquetas para los estudiantes, dándose situaciones en las que un mismo alumno puede recibir más de una subvención. Por otro lado, el modelo actual de provisión de personal de apoyo, mediante los PIE debe revisarse en la perspectiva de avanzar hacia la generalización en todos los establecimientos educativos.

El sistema de provisión de orientación y apoyos combina apoyos en las escuelas, apoyos especializados locales con foco en la atención educativa de las y los estudiantes en situación discapacidad y apoyos más amplios de carácter intersectorial e interdisciplinar que atienden en un determinado territorio local (comuna, región) en ámbitos de salud, protección social, justicia, etc. Este sistema se orienta a que todos los establecimientos cuenten con los recursos técnicos, materiales y humanos que garanticen una respuesta educativa de calidad y pertinente para los y las estudiantes que requieren de apoyos específicos. Ello implica reorientar e integrar los recursos disponibles para construir un sistema de apoyo integral que combine una instancia de coordinación intersectorial, con centros y equipos de apoyo multidisciplinar que atiendan un determinado territorio y con apoyos fijos en los establecimientos.

Para avanzar hacia un Sistema de Provisión de Apoyos, la Comisión recomienda lo siguiente:

MEDIDAS

- 24.-** Establecer una instancia de coordinación intersectorial que permita articular los servicios y apoyos de diferentes sectores necesarios para atender la diversidad y apoyar a las escuelas en el nivel local. Esta instancia de coordinación del Sistema de Apoyo territorial debería ubicarse en el Servicio Local de Educación o la instancia que se decida en la ley de fortalecimiento de la educación pública.

Esto requiere elaborar planes intersectoriales que definan las funciones, responsabilidades y ámbitos de acción del conjunto de servicios en un determinado territorio o área geográfica (nivel regional y comunal), que puedan contribuir a dar respuesta a la diversidad de necesidades de los estudiantes, familias y establecimientos de los distintos niveles educativos, y concretamente de aquellos en situación de discapacidad.

- 25.-**Diseñar y constituir una instancia multidisciplinaria de apoyo con base territorial, que podría denominarse “Centro de recursos y apoyo local”, cuya función sería brindar apoyo a una red de escuelas de un determinado territorio y que depende del organismo encargado de implementar el Sistema de Provisión de Apoyos.

Por su naturaleza territorial estas unidades de apoyo tendrían un rol fundamental en la articulación de redes entre las escuelas para el intercambio de experiencias, la generación de innovaciones, y el uso compartido de recursos; así como la articulación de redes y servicios de la comunidad (salud, protección social, justicia, etc.). Otra función de estas instancias sería la evaluación de las necesidades de apoyo de las y los estudiantes en colaboración con las escuelas, así como facilitar las transiciones entre diferentes niveles educativos y dar continuidad a la atención y trayectoria educativa de los estudiantes con discapacidad, o que han interrumpido su trayectoria educativa.

En el caso particular de los estudiantes con discapacidad estos centros de apoyo local pueden jugar un rol central en informar a las familias acerca de los servicios que pueden brindar apoyo en la localidad, el uso de los recursos financieros de diversas fuentes (SENADIS; MINEDUC, MINSAL; SENAME, etc.) para el acceso a recursos tecnológicos y ayudas; gestionar un sistema de información para la identificación y caracterización de la población en situación discapacidad en el territorio y sus necesidades de apoyo; y proveer espacios de formación, contención y de encuentro entre familias y personas en situación de discapacidad.

Se requiere de un diseño más detallado respecto a la dotación, los perfiles profesionales, el número de escuelas a atender (que puede ser variable según distintas realidades) y las funciones específicas que cumplirían para complementar las funciones de los profesionales de apoyo de las escuelas.

- 26.-**Generar las condiciones y los recursos necesarios para crear progresivamente equipos de apoyo estables en los establecimientos educacionales regulares, que fortalezcan la capacidad de las escuelas para atender la diversidad del alumnado. La composición de estos equipos en cuanto a perfiles y número de profesionales podrá variar de acuerdo a las características de los establecimientos, estudiantes y contextos. Esto significa diseñar un plan de mediano y largo plazo

dando prioridad a los establecimientos con mayores necesidades de apoyo. Los profesionales de apoyo deben estar representados en el equipo de gestión de los establecimientos y en las unidades técnico pedagógicas.

Además de la dotación de profesionales de apoyo, los establecimientos deben contar con la infraestructura, el equipamiento, los materiales y recursos pedagógicos y tecnológicos especializados necesarios. La dotación de los equipos y recursos será determinada de acuerdo a criterios tales como: matrícula, cantidad y tamaños de cursos, variables geográficas, concentración de vulnerabilidad y necesidades de apoyo específicos. Estos equipos y recursos basales deben orientarse a la instalación de aulas inclusivas (co-enseñanza, planificación y evaluación diversificada). La intensidad, frecuencia y forma del apoyo debe estar determinada por la evaluación contextual.

Es necesario bajar la carga administrativa que demanda la gestión de recursos públicos a establecimientos regulares con el objeto de permitir la reasignación de horas de profesionales desde labores administrativas hacia horas de atención a alumnos/as, ya sea en horas lectivas o no lectivas.

27.-Establecer un sistema de evaluación para la identificación de los apoyos necesarios en contextos de inclusión.

El diagnóstico o evaluación inicial debe tener un enfoque educativo cuya principal finalidad es determinar los recursos y medidas de apoyo necesarios para optimizar el proceso de aprendizaje y desarrollo de los estudiantes, y no debe considerarse como un requisito para definir el financiamiento de los apoyos.

El diagnóstico de discapacidad debe considerarse solo como un referente para asegurar los apoyos y recursos especializados necesarios pero, como ya se ha señalado, no es suficiente para tomar decisiones respecto del proceso de enseñanza y aprendizaje, lo cual requiere procesos de evaluación contextualizada en los establecimientos donde están escolarizados los estudiantes.

Una evaluación de carácter educativo contextualizada e integral implica la participación de los docentes y de equipos interdisciplinarios

debidamente articulados con los equipos de salud y de protección social, cuando corresponda.

Se deberán crear asimismo sistemas preventivos que permitan identificar tempranamente a los estudiantes en riesgo de deserción y/o repitencia, para activar oportunamente la intervención de los apoyos que favorezcan el desarrollo de trayectorias educativas adecuadas de cada uno de los estudiantes.

28.- Para avanzar en la constitución de un sistema de orientación y apoyo integral se proponen las siguientes acciones:

- a.-** Realizar un catastro por regiones y comunas de los recursos y servicios disponibles (escuelas especiales, escuelas de lenguaje, servicios de salud, fundaciones, ONGs). Este mapeo permitiría identificar con cuántos profesionales se cuenta, cuáles son sus perfiles, cuáles son las funciones de las diferentes instancias de apoyo, servicios que brindan, su alcance, los procedimientos para acceder a dichos servicios y los niveles de articulación.
- b.-** Determinar los perfiles de los profesionales, los criterios para determinar la dotación y las funciones de los equipos multidisciplinarios, así como los recursos materiales y tecnológicos necesarios a nivel territorial y de establecimientos, a partir de un levantamiento de información a nivel nacional y de un piloto de escuelas inclusivas que incorporen la nueva forma de financiamiento y de identificación de necesidades de apoyo.
- c.-** Realizar un estudio que estime los costos de un modelo de este tipo (cuyo mecanismo de financiamiento se describe en el punto IV) y determine los mecanismos y condiciones para implementar el modelo.

29.-Reconvertir las escuelas especiales^{33 34} dentro del “Sistema de Provisión de Apoyos”, diseñando un plan de transición con etapas y metas concretas.

Las escuelas especiales han cumplido un rol importante en garantizar el derecho a la educación de muchos estudiantes que en una época determinada no habrían tenido acceso a este derecho en escuelas regulares. No obstante, su existencia también ha supuesto la exclusión de estudiantes con dificultades de aprendizaje de las escuelas regulares en el marco de un sistema estructural que ha favorecido la exclusión y segmentación educativa.

Avanzar hacia un sistema educativo inclusivo requiere reorientar su rol. Estas escuelas están distribuidas en todo el territorio nacional y cuentan con experiencia y profesionales especializados, por lo que se debería aprovechar esta capacidad para apoyar a las escuelas regulares dentro del sistema de provisión de apoyos.

³³ Matrícula de estudiantes en Educación Especial desde 2011 a 2014.

Año	Escuela Especial por Discapacidad	Escuela Especial de Lenguaje	Alumnos con discapacidad en PIE	Alumnos con NEE Transitorias en PIE	Aulas Hospitalarias	Total
2011	45.369	103.034	49.491	77.768	1.487	282.170
2012	44.389	112.492	52.847	118.867	1.400	330.641
2013	45.025	120.256	53.085	157.247	1.800	377.413
2014	45.181	129.638	58.332	192.760	2.000	427.911

Fuente: Coordinación Nacional SEP-PIE, MINEDUC

³⁴ Evolución de la matrícula de alumnos en Escuelas Especiales o Diferenciales

Año	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagado	Total
2003	15.387	58.274	240	73.901
2004	14.913	69.527	246	84.686
2005	14.431	75.303	76	89.810
2006	15.115	84.640	150	99.905
2007	15.537	92.535	166	108.238
2008	14.778	103.347	225	118.350
2009	14.620	116.257	93	130.970
2010	15.449	124.731	74	140.254
2011	16.124	125.414	98	141.636
2012	16.587	141.459	92	158.138
2013	12.799	152.414	68	165.281
2014	14.754	157.601	46	172.401

Fuente: Coordinación Nacional SEP-PIE, MINEDUC

En el caso de las escuelas especiales, una opción sería convertirse en “Centros de recursos y de apoyo local” a las escuelas regulares y la comunidad, y, de ser necesario contar con una unidad o aula para estudiantes que requieren apoyos generalizados, permanentes e intensivos en el áreas de la comunicación, del funcionamiento adaptativo, autonomía e independencia personal y adecuaciones curriculares altamente significativas. Las unidades o aula para estos estudiantes también pueden crearse en las escuelas regulares, tal como acontece en varios países.

En algunos casos, y según las necesidades territoriales, también podrían convertirse en escuelas regulares, aunque la Comisión es consciente que muchas familias se podrían resistir a llevar a sus hijos a una escuela que durante mucho tiempo ha tenido el rótulo de escuela especial.

En el caso de las escuelas de lenguaje, cuyo aumento ha sido significativo en los últimos años, se proponen que se conviertan en:

- a.-** Jardines infantiles inclusivos, siempre que cuenten con la infraestructura adecuada y condiciones exigidas por la JUNJI. Esta opción, además de favorecer la inclusión y detener la segregación en esta modalidad de escolarización, puede contribuir a mitigar la carencia de plazas para educación en primera infancia, desde la perspectiva de ampliar la cobertura en este nivel educativo desde las salas cuna.
- b.-** En algunos casos se podrían transformar en centros de recursos y apoyo local a los jardines infantiles y educación parvularia de los establecimientos educacionales. Esta opción permitiría contar con una instancia de apoyo multi-profesional a la educación de la primera infancia con una función preventiva de las dificultades de aprendizaje.

La Comisión reconoce que las escuelas de sordos han de ser objeto de especial atención en este proceso de reconversión. Como ya se ha señalado, las personas sordas constituyen un grupo social con una cultura y lengua propia que es preciso garantizar para asegurar su desarrollo, aprendizaje e identidad, independientemente del lugar donde se escolaricen. En este sentido es preciso desarrollar escuelas bilingües que cuente con personal docente y co-docente sordo y oyente.

Como medidas de corto plazo es necesario:

- Frenar la escolarización de niños y niñas de 0 a 6 años, en escuelas especiales, garantizando que reciban los apoyos necesarios en las áreas de educación, salud y protección social. Esta medida implica asegurar el acceso a la educación parvularia en jardines infantiles inclusivos, lo que permitirá favorecer la inclusión, detener la segregación en esta modalidad de escolarización, y mitigar la carencia de plazas para educación en primera infancia.
- Desarrollar un plan piloto de reconversión de escuelas especiales, al menos una por región, que tenga una duración de tres años y se acompañe de un proceso de investigación que permita identificar las condiciones y estrategias que favorecen este proceso de reconversión, antes de su generalización.
- Iniciar el proceso de reconversión con las escuelas de lenguaje, diseñando un plan de transición con incentivos a la reconversión de estas escuelas, acompañado de una campaña de comunicación pública que muestre los efectos de la segregación en una etapa crítica del desarrollo integral de los niños, en particular en el área de lenguaje.
- En el marco de un plan progresivo de reconversión, mientras las escuelas especiales sigan funcionando como establecimientos educativos que escolarizan estudiantes con discapacidad, es necesario adoptar medidas de corto plazo para que pasen a formar parte del sistema educativo regular como cualquier escuela. Esto significa que debieran dejar de denominarse “especiales”, entregar educación regular con los apoyos especializados que requieren las y los estudiantes, incorporar docentes regulares que trabajen en colaboración con los docentes diferenciales, regirse por las Bases Curriculares Nacionales del nivel que corresponda, ordenarse según los niveles educativos del sistema y certificar los estudios cursados.

3.5 Financiamiento

Establecer un modelo de financiamiento mixto para todas las escuelas que combine un aporte basal de apoyo a la diversidad con financiamiento adicional diferenciado para los estudiantes con necesidades de apoyo específicas.

El Estado destina una importante cantidad de recursos adicionales, mediante diferentes subvenciones que provienen de distintos programas del Ministerio de Educación, para atender necesidades de determinados grupos asociadas a los estudiantes individualmente considerados, asociadas en algunos casos a la obtención de resultados.

Como ya se ha señalado, el modelo de financiamiento que vincula la provisión de recursos adicionales al diagnóstico de los estudiantes, si bien facilita la focalización de los recursos y la fiscalización de su uso, ha tenido como efectos no deseados: el sobre-diagnóstico para la obtención de recursos, un exceso de burocracia para asignar y fiscalizar los recursos, y la clasificación de las y los estudiantes por déficit, con las consiguientes consecuencias para la autoestima y desarrollo de las personas y las expectativas del entorno. Este modelo de financiamiento que también se ha implementado en otros países, no favorece la inclusión y una parte importante de los recursos se destina a los procesos de diagnóstico.

Un modelo de financiamiento mixto debe combinar:

- Aporte basal para todas las escuelas a fin de garantizar los recursos de apoyo (materiales y humanos) que exige la respuesta a la diversidad del alumnado, considerando fórmulas de ponderación según la matrícula de la escuela, grado de vulnerabilidad, ruralidad, interculturalidad etc.
- Aporte específico para dar respuesta a las necesidades específicas de los estudiantes en situación de discapacidad, o con necesidades de apoyo especializado y/o intensivo. Esto requiere que los diagnósticos se orienten a identificar las necesidades de apoyo en términos de recursos materiales, tecnológicos, o humanos necesarios para acceder y progresar en el currículo.

Para avanzar hacia un nuevo modelo de financiamiento, la Comisión recomienda lo siguiente:

MEDIDAS

- 30.-**Reorientar y fusionar los recursos que actualmente se destinan a los distintos programas de apoyo del Ministerio de Educación (PIE, Programa Intercultural Bilingüe, Reinserción escolar, Reforzamiento escolar, Subvención Escolar Preferencial, Pro-retención y otros) para implementar el modelo mixto anteriormente mencionado, y superar la fragmentación de la actual política de asignación de recursos.

Lo anterior implica, de modo gradual, ir reemplazando la modalidad de proyectos PIE y el decreto 170 por otros mecanismos que favorezcan la inclusión y no asocien la asignación de recursos al diagnóstico clínico de los estudiantes.

- 31.-Desarrollar en conjunto con MINSAL, JUNAEB y SENAME un sistema que contemple estadísticas desagregadas por factores de exclusión y que permita cruzar diferentes variables con el fin de identificar el porcentaje de población que reúne más de un criterio de discriminación, con el fin de asegurar los recursos necesarios.

3.6 Formación Inicial y continua

3.6.1. Formación inicial docente

Avanzar hacia un sistema educativo inclusivo requiere la re-significación de la profesión docente y cambios substantivos en los modelos y currículo de formación inicial.

La educación inclusiva requiere de profesionales de la educación, sensibles a las diferencias y con competencias para trabajar en contextos complejos, socioculturalmente diversos y con grupos heterogéneos.

La Formación Profesional de todo educador debe ser impartida a nivel universitario, y la inclusión y la educación de la diversidad deben constituirse en un eje transversal de la formación pedagógica de todos los docentes, sea cual sea el nivel educativo en el que se vayan a desempeñar o disciplina que vaya impartir. Para ello se proponen las siguientes medidas:

MEDIDAS

- 32.-La formación inicial de los docentes de todas las carreras de pedagogía deben promover el desarrollo de competencias para la inclusión y la respuesta educativa a la diversidad en distintos contextos educativos. La respuesta a la diversidad, en el sentido amplio del término es inherente a todo proceso educativo y, por tanto, no debiera concebirse como tarea exclusiva de ciertos profesores. Por el contrario, debe ser una función de todos los docentes e incorporarse en las mallas curriculares de todas las carreras de educación. Para avanzar en esta dirección, se propone una estructura curricular que contemple un tronco común orientado a la formación pedagógica general, que promueva el desarrollo de competencias para la inclusión y la atención a la diversidad, y que

esta formación común se imparta en cursos combinados que incluyan estudiantes de las distintas carreras de educación, favoreciendo desde la formación inicial el trabajo interdisciplinario y colaborativo entre los futuros docentes.

- 33.-**La formación inicial debe estar alineada con las políticas educativas y estar estrechamente vinculada a la práctica. Es fundamental que los futuros docentes a lo largo de todo el ciclo formativo tengan acceso a prácticas profesionales guiadas en distintos tipos de instituciones y contextos educativos. Esto significa fortalecer la vinculación entre las instituciones de educación superior con los diferentes niveles y modalidades educativas.
- 34.-**Revisar y ajustar los estándares establecidos para la formación docente inicial de los distintos niveles educativos y disciplinas, a fin de que estén alineados con los principios de inclusión y promuevan el desarrollo de perfiles de egreso coherentes con este enfoque.
- 35.-**Avanzar hacia instituciones de formación docente más inclusivas y que formen docentes representativos de la diversidad (pueblos originarios, discapacidad, migrantes). Consecuente con los principios de inclusión, las instituciones de educación superior deben contar con políticas y medidas de acción afirmativa que faciliten el acceso, permanencia y egreso de estudiantes con discapacidad, estableciendo sistemas de apoyo y acompañamiento a los estudiantes y docentes. Esto es fundamental para disponer de un número suficiente de docentes representativos de la diversidad en el sistema educativo, promover actitudes e interrelaciones positivas y contrarrestar la discriminación. Asimismo, dentro de las medidas de acción afirmativa las instituciones de educación superior debieran incorporar al cuerpo académico formadores representativos de la diversidad.
- 36.-**Las instituciones de educación superior deben tener un rol proactivo que retroalimente las políticas y al sistema educativo y una mayor vinculación tanto con éste como con la sociedad civil a objeto de proveer una educación que tenga un sustento en la realidad. Además es fundamental que contribuyan a la investigación para la generación de conocimientos en relación con el desarrollo de escuelas inclusivas y la educación de la diversidad y de las personas en situación de discapacidad.
- 37.-**Incluir en los procesos de acreditación institucional y de las carreras de pedagogía, indicadores relacionados con la inclusión y la atención a la diversidad como dimensiones de calidad de la formación y de las instituciones educativas.

3.6.2. Formación inicial Docente en Educación Especial

La formación Inicial de Profesores de Educación Especial, requiere de un cambio de paradigma, superando los modelos de formación centrados en el déficit, la categorización de los estudiantes y la oferta de programas educativos diferenciados, para avanzar hacia el paradigma de la inclusión que se sustenta en el enfoque de derechos y en una concepción interactiva y multidimensional del desarrollo y el aprendizaje. Desde esta perspectiva se asume que las dificultades de aprendizaje y participación que cualquier estudiante puede experimentar en su proceso educativo, tienen su origen en la interacción de múltiples factores personales y contextuales. En consecuencia, es tarea de la educación detectarlas tempranamente y disponer de sistemas y recursos de apoyo necesarios para su abordaje en forma oportuna y eficaz.

En el marco del rol de la educación especial propuesto, concebido como un sistema de provisión de apoyos específicos o especializados que desarrolla su acción de manera transversal en los distintos niveles y modalidades educativas, es necesario que la formación de profesores y profesoras de Educación Especial se actualice y apropie de este nuevo enfoque. Ello supone la transformación de su rol y perfil profesional, concibiéndolo como un especialista en el diseño, gestión, implementación y evaluación de apoyos especializados para contribuir al desarrollo de procesos educativos inclusivos de calidad, sustentados en el principio de accesibilidad universal, que potencien el desarrollo integral de los estudiantes y aseguren su progreso a lo largo de la trayectoria educativa, mediante acciones de colaboración con los distintos actores de la comunidad educativa.

Desde este rol, el profesor/a de Educación Especial requiere desarrollar competencias para ejercer funciones de apoyo y para trabajar en colaboración con los docentes de los diferentes niveles educativos y disciplinas, así como con los equipos directivos y las familias. No hay acuerdo entre los integrantes de la Comisión sobre si esta formación debiera ser impartida a nivel de pregrado o como un programa de postítulo o de posgrado.

A continuación se sugieren un conjunto de medidas que apuntan a la renovación de la formación de las carreras de Educación Especial o Diferencial del país, bajo el paradigma de la inclusión.

MEDIDAS

- 38.-Para avanzar hacia un sistema educativo inclusivo, la formación en educación especial debe vincularse fuertemente con los planteamientos curriculares y las prácticas pedagógicas comunes.
- 39.-Superar el enfoque de especialización por discapacidades, trastornos o dificultades de aprendizaje desde el inicio de las carreras de pregrado, o a través de menciones asociadas a categorías diagnósticas, y desarrollar una formación generalista, de manera que los futuros docentes de educación especial cuenten con las competencias para ejercer funciones de apoyo y colaboración a los procesos educativos de aquellos estudiantes que enfrentan barreras al aprendizaje y la participación o que están en mayor riesgo de exclusión y fracaso por diversas causas.
- 40.-Relacionado con el punto anterior, considerando el nuevo rol de la educación especial como sistema de apoyo transversal a los distintos niveles y modalidades educativas, se propone explorar la posibilidad de que la formación en vez de impartir menciones por discapacidad, ofrezca menciones para el desempeño profesional en un determinado nivel educativo: Educación Parvularia, Básica, Media, Formación para el trabajo.
- 41.-Para avanzar en la dirección de la inclusión, los perfiles de egreso de la formación en educación especial deben asegurar al menos el desarrollo de competencias genéricas relacionadas con el saber pedagógico y curricular común a la formación de todo educador, con una orientación inclusiva, así como competencias específicas que les permitan evaluar contextos educativos para determinar las barreras y los facilitadores a la participación, al aprendizaje y desarrollo integral de los estudiantes; planificar y evaluar en base a diseños universales de aprendizaje, proporcionar los apoyos pertinentes y aplicar estrategias de co-enseñanza que -desde el trabajo colaborativo e interdisciplinario- garanticen el derecho a una educación de calidad.
- 42.-Revisar y ajustar los estándares de formación inicial actualmente vigentes para que sean coherentes con este nuevo enfoque de la Educación Especial y la función del profesor de Educación Especial.
- 43.-Finalmente, se sugiere cambiar el título de profesor de Educación Diferencial por el de profesor de Educación Especial, por cuanto es más coherente con la normativa vigente y es el término que se suele usar en la literatura y a nivel de la comunidad internacional.

3.6.3. Formación Inicial de profesionales asistentes de la educación

En nuestro país existe un conjunto de otros profesionales que ejercen en el ámbito educativo, estos son los profesionales asistentes de la educación (Ley 19.464). En el marco del sistema de apoyo integral propuesto estos cobran una alta relevancia. La Comisión considera que la formación de los profesionales cuyo campo de desempeño profesional incluye el educativo, debieran incorporar en su formación competencias para favorecer la inclusión y el trabajo interdisciplinario en contextos educativos. Entre estos, se encuentran los psicólogos, asistentes sociales, psicopedagogos, kinesiólogos, fonoaudiólogos, terapeutas ocupacionales, intérpretes de lengua de señas.

MEDIDAS

44.-Promover que los perfiles de egreso y/o las mallas curriculares de los profesionales que ejercen como asistentes de la educación, consideren competencias referidas a:

- El desarrollo de actitudes de respeto y valoración de la diversidad.
- Identificación de las causas que subyacen en las dificultades de aprendizaje y necesidades de apoyo de los estudiantes.
- Prácticas con diseños universales para facilitar el acceso, la permanencia, la participación, el aprendizaje y el desarrollo integral de todos los estudiantes.
- Trabajar en equipos interdisciplinarios, aportando su conocimiento y enriqueciendo desde sus distintas miradas el análisis de los contextos educativos y las estrategias para el desarrollo de culturas y practicas inclusivas.
- Trabajar de forma colaborativa con docentes y familias.

3.6.4. Formación Continua

Para avanzar hacia una educación inclusiva y de calidad para todos y todas, en especial para las personas con discapacidad y otros grupos marginados o excluidos, se requiere que el conjunto de los actores del sistema educativo adhieran a los principios y valores de la inclusión y asuman un compromiso con el aprendizaje y desarrollo de todos los estudiantes. Ello supone en muchos casos modificar ciertas creencias y concepciones fuertemente arraigadas en la

cultura, que con frecuencia conducen a prácticas de discriminación y segregación de aquellos estudiantes que por distintas causas enfrentan mayores barreras para acceder y permanecer en el sistema educativo, participar y alcanzar los aprendizajes esperados.

Superar tales prácticas requiere promover actividades de sensibilización y actualización de los equipos directivos, profesionales asistentes de la educación, docentes, familia y comunidad. A continuación se proponen una serie de medidas con este objetivo.

MEDIDAS

- 45.-**Formar a los directivos para una gestión y liderazgo que promueva las condiciones para desarrollo de proyectos educativos inclusivos que favorezcan el aprendizaje y la participación todos y todas, sin discriminaciones. Los directivos son actores clave para impulsar y apoyar procesos de cambios en la comunidad educativa para que los establecimientos sean cada vez más inclusivos. Es necesario que, ellos lideren estos procesos; y se constituyan en aliados de una política educativa inclusiva, para impulsarla, implementarla y enriquecerla.
- 46.-**Desarrollar planes de formación continua para profesores en servicio de los distintos niveles y modalidades educativas, con base en la escuela y cuyo foco sea favorecer la reflexión sobre la propia práctica y desarrollar estrategias y recursos eficaces para dar respuestas de calidad a la diversidad de necesidades de los estudiantes y re-significar su rol desde la perspectiva del enfoque inclusivo.
- 47.-**Fortalecer el acompañamiento de profesores principiantes con profesores mentores formados para cumplir esta tarea. El período de inserción (entre 2 y 5 años) se reconoce como de gran complejidad siendo asumido por docentes novatos en soledad. Aunque la formación inicial de profesores, ofrece prácticas formativas en los centros educativos, es durante el desempeño profesional donde hacen frente al conjunto de problemas que rodea y configura la actuación profesional propiamente tal. Por lo mismo, se sugiere apoyar la inserción profesional específicamente en los aspectos referidos a la educación inclusiva, los apoyos a la diversidad de estudiantes que los requieren, el trabajo colaborativo e interdisciplinario con otros docentes y profesionales.
- 48.-**Incorporar en la formación continua de los asistentes de la educación el enfoque de la inclusión y el apoyo a la diversidad.

- 49.-**Implementar campañas informativas y formativas dirigidas a la ciudadanía (familias y comunidades), en los establecimientos educativos y en forma masiva a través de Medios de Comunicación Social, así como en las redes sociales sobre lo que es un sistema educativo inclusivo, el valor de la diversidad y el derecho a la educación.
- 50.-**Desarrollar acciones formativas orientadas a las familias para fortalecer su participación en la definición y desarrollo del proyecto educativo institucional, y su colaboración en el proceso educativo y en la toma de decisiones que afectan la educación de sus hijos.

DOCUMENTO DE TRABAJO

IV

CONTINUIDAD DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El objetivo de esta política pública es promover e implementar un enfoque inclusivo en el sistema de educación chileno que responda a la diversidad y proporcione apoyo a todos aquellos estudiantes, con o sin discapacidad, que requieren de recursos y apoyos especializados para prevenir o superar las dificultades de aprendizaje y de participación o que están en riesgo de abandonar el sistema educativo, garantizando así el pleno acceso, permanencia, desarrollo y aprendizaje en el sistema educativo de todos los estudiantes, especialmente de aquellos en situación de discapacidad.

La gradualidad de la implementación de la política será clave para el logro de los objetivos propuestos, porque implica un cambio sistémico y estructural importante del sistema educativo y de las escuelas que lleva tiempo construir

Para la **continuidad** de esta propuesta base la Comisión propone:

- 1.- La conformación de un equipo ministerial para llevar a cabo el proceso de diseño e implementación de la política de inclusión, generando una instancia permanente que asegure la vinculación de estas propuestas con los proyectos de ley de la reforma en marcha y establezca las articulaciones necesarias para la implementación de la política de inclusión.
- 2.- Generar mecanismos de diálogo permanente con las comunidades involucradas, partiendo por un proceso nacional de discusión y validación de las propuestas de este documento.
- 3.- Diseñar una propuesta de matriz de indicadores que permitan el seguimiento y monitoreo de las acciones de política que se implementen.
- 4.- Establecer una secuencia para implementar de forma gradual las medidas propuestas en este documento. Se propone iniciar el proceso con las siguientes medidas:
 - a.- Plan para generar información estadística confiable que permita identificar las desigualdades en el acceso, permanencia y egreso de los estudiantes con el fin de tomar medidas para superarlas. Es urgente contar con estadísticas desagregadas por factores de exclusión, y particularmente de los estudiantes con discapacidad.

- b.-** Revisión de la normativa que requiere ser modificada para implementar los cambios propuestos en el documento tanto de la educación regular como especial.
- c.-** Implementar las medidas transitorias relacionadas a la aplicación y uso del SIMCE.

Adicionalmente, en el diseño e implementación de esta política es necesario tener en cuenta que actualmente están en su proceso final de tramitación leyes que se relacionan con esta propuesta: fortalecimiento de la educación parvularia y la ley que pone término a la selección, al copago y al lucro en educación con fondos públicos; que se están preparando los proyectos de leyes de fortalecimiento de la Educación Pública, Carrera Docente y de Educación Superior; y se encuentra trabajando una Comisión ministerial cuyo objetivo es la reformulación del SIMCE. En este sentido, es importante considerar lo siguiente:

- 1.-** En el marco del fin de la selección se recomienda que la Ley que pone término a la selección resguarde el derecho a la inclusión y a la no discriminación en los procesos de admisión de estudiantes con discapacidad en escuelas regulares y especiales que garanticen igualdad de oportunidades en el acceso, les otorgue prioridad en las escuelas de su preferencia y asegure una distribución equitativa de ellos en el sistema escolar. Estas medidas deben formar parte del reglamento que regule el nuevo sistema de Postulación y Admisión que ha sido aprobado por el Parlamento en la ley que pone término a la selección, al copago y al lucro.
- 2.-** Se recomienda que la política de Carrera Docente incluya incentivos de diferente índole para atraer a profesionales de carreras relacionadas con la atención de la diversidad y que, posteriormente, considere incentivos para retenerlos en el sistema. Por profesionales del área se consideran a educadores especiales o diferenciales, educadores de párvulos, y especialistas tales como terapeutas ocupacionales, psicopedagogos, entre otros. Particularmente es importante que se considere que los profesores y profesoras de Educación Especial sean reconocidos/as como docentes y no como asistente de la educación, asimilando sus condiciones laborales a las de los docentes.
- 3.-** En lo relativo a la profesión docente es importante para el fortalecimiento de los procesos de inclusión establecer estándares mínimos para la calidad de la formación docente inicial, la formación de formadores, el aumento de horas no lectivas, la estabilidad laboral, las condiciones contractuales, remuneraciones, incentivos para trabajar en condiciones de mayor vulnerabilidad, la inducción a profesores nóveles, etc.

- 4.- En cuanto a la educación superior, además de los temas de acceso y endeudamiento, es necesario incorporar criterios relacionados con la inclusión y atención a la diversidad en los procesos acreditación de las universidades y carreras, como los sistemas de acceso y apoyo para personas con discapacidad u otros grupos en situación de vulnerabilidad.
- 5.- En el diseño de la Nueva Educación Pública, se recomienda considerar las propuestas del sistema de provisión de apoyo. En este sentido entre las funciones de la institucionalidad territorial que sea constituida, se deberá incorporar la coordinación inter-sectorial para la articulación de apoyos a estudiantes con y sin discapacidad y la constitución de los “Centros de recursos y apoyo local” que trabajen de forma conjunta con las escuelas. Por otro lado, se tendrá que considerar un financiamiento basal a los establecimientos educativos que permita la provisión de equipos multi-profesionales estables que trabajen colaborativamente con los docentes en cada establecimiento educativo en la provisión de apoyo que cada estudiante requiere.
- 6.- Para la implementación de la nueva institucionalidad de la educación pública se requerirán diversos estudios y planes piloto. Entre los estudios deberían incorporarse aquellos relativos a dotación y recursos disponibles y necesarios para la constitución de los equipos que constituyen el sistema de provisión de apoyos, y entre los pilotos la constitución de sistemas locales de provisión de apoyo y de equipos integrados de apoyo a la inclusión (que debieran ir reemplazando progresivamente a los equipos PIE)
- 7.- Revisar la estrategia de los PIE para superar las dificultades que se han identificado en este documento para avanzar en el paradigma de la inclusión. Es necesario considerar en el diseño fino, los obstáculos que se manifestaron en su implementación, analizando sus causas para informar la toma de decisiones. Entre ellos, el débil involucramiento de los equipos directivos en dar sentido al trabajo del Programa de Integración de las escuelas donde los directores no se responsabilizaron por el éxito del programa, la falta de articulación con la Unidad Técnica Pedagógica del establecimiento (fundamental para la coordinación de los horarios de trabajo entre profesionales de integración y los profesores), el no uso para apoyos a los alumnos de las horas de preparación PIE que establece la normativa (lo que además era una obligación legal), el exceso de papeleo y pasos burocráticos y engorrosos del sistema que enlentecieron los procesos de trabajo, y, principalmente, muchas dificultades y resistencias por parte de las y los profesores.

Respecto de esto último cabe analizar los elementos que incidieron en la existencia de actitudes reticentes por parte de las y los docentes para el trabajo con la diversidad.

- 8.- El cambio estructural propuesto, que es fundamental para destrabar incentivos que vienen a afectar a la real inclusión en la escuela, puede no ser suficiente si no se aborda el aspecto más crítico; las competencias de los directivos, y de las y los docentes de educación común y especial para dar respuesta a la diversidad. Es así como en la planificación de recursos y la definición de prioridades debe contemplarse la construcción de nuevas competencias en todos los actores involucrados para asumir este desafío.

REFERENCIAS

- Blanco, Rosa (1999) “Hacia una escuela para todos y con todos” en Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe nº 48 pp 55-72
- Blanco, Rosa (2001) “La atención a la diversidad en el aula y las adaptaciones del currículum”, Chile. Artículo en versión electrónica recuperado de <https://docs.google.com/document/d/1GxsFRyGKOpNH7XxWdNEImH7K8zw4yWO6t43Dx6XcTo/edit?hl=es>
- Carrasco Alejandro et al(2014) “Selección de estudiantes y desigualdad social en Chile: ¿Qué tan coactiva es la regulación que la prohíbe?”.
- CEAS (2003) “Estudio a nivel muestral de la calidad del proceso de integración educativa”.
- CPEIP-PUCV.(2013). Primer informe de avance: “Elaboración de estándares para la formación Decreto 170, Fija normas para determinar los alumnos con Necesidades educativas Especiales que Serán Beneficiarios de las Subvenciones para la Educación Especial (2010).
- Mineduc-Fundación Chile,(2013) “Análisis de la implementación de los Programas de Integración Escolar (PIE) en establecimientos que han incorporado Estudiantes con Necesidades Educativas Especiales transitorias (NEET)”.
- Ministerio de Educación de España, “Actuaciones de éxito en las escuelas europeas”.<http://www.nesetweb.eu/sites/default/files/actuaciones-de-exito-en-las-escuelas-europeas.pdf>
- “Education that fits: review of international trends in the education of students with special educational needs. Final report”.
- SENADIS(2012) Cuenta Pública Senadis.
- UNICEF, UNESCO & Fundación INEN, “Hacia el desarrollo de escuelas inclusivas”, Chile, 2001. Artículo en versión electrónica recuperado de [http://www.educarenpobreza.cl/UserFiles/P0001/Image/gestion_portada/documentos/CD-54%20Doc.%20hacia%20el%20desarrollo%20de%20escuelas%20inclusivas%20\(ficha%2027\).pdf](http://www.educarenpobreza.cl/UserFiles/P0001/Image/gestion_portada/documentos/CD-54%20Doc.%20hacia%20el%20desarrollo%20de%20escuelas%20inclusivas%20(ficha%2027).pdf)
- Vial Solar, Tomás (2014) “Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2014”.

Leyes referidas:

- DFL 2/1998 sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales.
- Decreto 170/2010, fija normas para determinar los alumnos con Necesidades educativas Especiales que Serán Beneficiarios de las Subvenciones para la Educación Especial.
- Ley 20.422/2010, establece normas sobre la igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con Discapacidad.
- Ley 20.209, que delega facultades para fijar y modificar plantas de personal que indica y otros beneficios para el personal de los servicios de salud.
- Ley 20.609/20102, establece medidas contra la Discriminación