

Políticas de inclusión educativa: una comparación entre Colombia y Chile¹

Diana Vásquez-Orjuela

Universidad Católica de Temuco, Escuela de Ciencias de la Salud, Temuco (Chile)
dcvasquezo@hotmail.com

Resumen

El cambio de paradigma de integración a uno de inclusión en el debate sobre oportunidades educativas para todos se manifiesta en la promulgación de cuerpos legales en Colombia y Chile que promueven la inclusión educativa. Lo anterior, en el contexto de las reformas educacionales iniciadas en la década de los ochenta y noventa que impulsaron la descentralización y el financiamiento a la demanda, y que se caracterizaron por su tendencia neoliberal.

El objetivo de este artículo es describir y comparar el marco de políticas inclusivas, la estructura y el financiamiento en educación para niños y niñas con necesidades educativas especiales en Colombia y Chile, a partir de la revisión bibliográfica de institucionalidad, legislación y financiamiento.

¹ Este artículo es el resultado final de la tesis realizada para obtener el título de Magíster en Ciencias de la Educación, mención Dificultades de Aprendizaje, en la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Recepción: 2014-10-20 | Envío a pares: 2014-11-07 | Aceptación por pares: 2015-02-15 | Aprobación: 2015-03-01

DOI: [10.5294/edu.2015.18.1.3](https://doi.org/10.5294/edu.2015.18.1.3)

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo

Vásquez-Orjuela, D. (2015). Políticas de inclusión educativa: una comparación entre Colombia y Chile. *Educ. Educ.* Vol. 18, No. 1, 45-61.

DOI: [10.5294/edu.2015.18.1.3](https://doi.org/10.5294/edu.2015.18.1.3)

Estos países comparten elementos comunes en cuanto a sus reformas y orientaciones de su política educacional, pero, según se argumentará, su aproximación política y práctica a las necesidades educativas especiales difiere significativamente.

Palabras clave

Política educacional, integración escolar, educación comparada, Colombia, Chile (Fuente: Tesouro de la Unesco).

Education Inclusion Policies: A Comparison between Colombia and Chile

Abstract

The shift in paradigm from integration to inclusion in the debate over educational opportunities for all has emerged in the enactment of laws in Colombia and Chile that promote educational inclusion. This has come about in the context of educational reforms initiated in the eighties and nineties that propelled the decentralization and financing of demand, and are characterized by a neoliberal tendency.

The aim of this article is to describe and compare the framework of inclusive policies, the structure and the funding of education for children with special educational needs in Colombia and Chile, based on a literature review of the institutional system, legislation and financing.

These countries share common elements with respect to their reforms and the orientation of their policies on education. However, as is argued in this article, there are major differences in the way they approach policy and practice to meet special education needs.

Keywords

Educational policy, school integration, comparative education, Colombia, Chile (Source: UNESCO Thesaurus).

Políticas de inclusão educativa: uma comparação entre a Colômbia e o Chile

Resumo

A mudança de paradigma de integração a um de inclusão no debate sobre oportunidades educativas para todos se manifesta na promulgação de corpos legais na Colômbia e no Chile que promovem a inclusão educativa. Isso no contexto das reformas educacionais iniciadas nas décadas de oitenta e noventa que impulsionaram a descentralização e o financiamento à demanda, e que se caracterizaram por sua tendência neoliberal.

O objetivo deste artigo é descrever e comparar o marco de políticas inclusivas, a estrutura e o financiamento em educação para crianças com necessidades educativas especiais na Colômbia e no Chile, a partir da revisão bibliográfica de institucionalidade, legislação e financiamento.

Esses países compartilham elementos comuns no que se refere a suas reformas e a suas orientações de sua política educacional, mas, como será discutido, sua aproximação política e prática para as necessidades educativas especiais difere significativamente.

Palavras-chave

Política educacional, integração escolar, educação comparada, Colômbia, Chile (Fonte: Tesouro da Unesco).

Introducción

El informe Warnock (1978) marcó un hito en la manera de enfrentar los programas para niños y niñas con necesidades educativas especiales, al promover la aceptación de la diversidad e integración educativa, permitir el inicio del proceso de educación después de clarificar el diagnóstico de la deficiencia y al señalar a la escuela como marco normalizado y normalizador de la educación.

Sin embargo, es el cambio reflejado en la *International Classification of Functioning, Disability and Health* (2001), el que da un giro en la concepción sobre discapacidad que influye directamente en el concepto de necesidades educativas especiales, proponiendo un “esquema bio-psico-social según el cual la discapacidad sería una condición multidimensional de la persona” (Ferreira, 2008, p. 145) y enfocándose en la inclusión educativa, siendo así una lucha “por conseguir un sistema de educación para todos, fundamentado en la igualdad, la participación y la no discriminación en el marco de una sociedad verdaderamente democrática” (Arnáiz, 2003, p. 142), y, a su vez, permitiendo que la población en esta situación obtenga una adecuada calidad de vida a partir del desarrollo de capacidades básicas, competencias y el desarrollo como persona, que le permita afrontar los diferentes retos que la sociedad plantea (Nussbaum y Sen, 1996).

De acuerdo con lo anterior, la inclusión educativa se ha convertido en un foco primordial del debate a nivel internacional en políticas públicas en educación, alcanzando consenso internacional en la definición planteada por la Unesco (2007), en torno a brindar “oportunidades equivalentes de aprendizaje, independientemente de sus antecedentes sociales y culturales y de sus diferencias en las habilidades y capacidades” (p. 4) a niños y niñas con necesidades educativas especiales, de manera tal que las instituciones educativas proporcionen ambientes con reales oportunidades de aprendizaje promoviendo la participación y la inclusión.

Aunque Colombia y Chile presentan bases similares en su marco general de política en educación (Miñana y Rodríguez, 2003), el desarrollo en cuanto a la educación inclusiva ha sido significativamente diferente, tal como se discutirá en el presente estudio comparado.

Para la realización de este artículo se ha utilizado la metodología de análisis comparado de políticas, siendo este el estudio de “fenómenos macro políticos que se desarrollan predominantemente al interior de entidades macro sociales” (Ramos, 2012, p. 1). De esta manera, se contrastaron las categorías de investigación marco de políticas sobre educación inclusiva en Colombia y Chile, al igual que elementos básicos sobre institucionalidad y financiamiento en estos dos países; estas nociones responden a lo estipulado por Sartori (1987) como conceptos empíricos caracterizados por ser la “expresión de un término, cuyos significados son declarados por definiciones, que se relacionan con los referentes” (p. 65).

De igual manera, se realizó una revisión de la literatura internacional, legislación e informes institucionales, siendo una investigación con diseño exploratorio, con base en el análisis de política comparada partiendo de la revisión de “semejanzas y diferencias, lo cual permite cotejar aquello que comparten determinadas realidades políticas [...] orientando el análisis hacia las relaciones entre las variables” (Meyenberg, 2000, p. 559).

Política pública y experiencia internacional

Teniendo en cuenta que las políticas públicas “permiten ordenar en torno a su finalidad o propósito, leyes, metas ministeriales, prácticas administrativas y partidas presupuestarias” (Lahera, 2002, p. 34), la agenda de la política pública a nivel internacional ha resaltado la importancia en la promoción de igualdad de derechos para las personas en situación de discapacidad o con necesidades educativas especiales.

Tanto Colombia como Chile han suscrito las principales declaraciones de organizaciones internacionales, a la vez que han adoptado compromisos políticos para avanzar en dirección de una mayor inclusión educativa.

A continuación se brindará una breve descripción de ellos, con el fin de proporcionar el marco internacional sobre el cual se han desarrollado las políticas públicas de inclusión educativa en estos dos países.

La Organización de las Naciones Unidas (1989) aprobó la Convención de los Derechos del Niño, donde se consideran los niños y las niñas como sujetos de derechos, y no como objetos de protección: se enfatiza el derecho a la educación como parte fundamental del desarrollo y la transformación social, teniendo así todos los Estados la obligación de garantizar el derecho a la accesibilidad de la educación para los menores de edad.

De igual manera, tal y como lo plantea Infante (2010), la Unesco ha

...explicitado la idea de que la inclusión educativa debiera sustentarse en los derechos humanos, donde el acceso y participación a una educación de calidad es un imperativo. En este sentido, todos los seres humanos, independiente de su etnia, género, forma de aprender, etc., deberían gozar y ejercer el derecho a la educación (p. 289).

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo (ONU, 2006) estipulan que las personas con discapacidad “incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (p. 4).

Las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (ONU, 1993) establecen que el principio de la igual-

dad de derechos “significa que las necesidades de cada persona tienen igual importancia, que esas necesidades deben constituir la base de la planificación de las sociedades y que todos los recursos han de emplearse de manera de garantizar que todas las personas tengan las mismas oportunidades de participación” (p. 9).

La Declaración Mundial Sobre Educación para Todos (Organización de Estados Iberoamericanos, 1990) plantea la universalización del acceso a la educación, a fin de fomentar la equidad para todos los niños, las niñas, los jóvenes y los adultos ofreciendo servicios de calidad.

Mediante la Declaración de Salamanca y el Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales (Unesco, 1994), se formaliza como principio que las escuelas deben “acoger a todos los niños, independientemente de sus condiciones físicas, intelectuales, sociales, emocionales lingüísticas u otras” (p. 6), siendo esta una medida eficaz para construir una mejor sociedad y conseguir una educación para todos.

Con el fin de lograr adecuadamente lo anterior, la Organización de las Naciones Unidas, en el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, especifica que la educación inclusiva contribuye a la eliminación de barreras, creando así “una sociedad que acepte sin dificultad y se sienta a gusto con la discapacidad, en vez de temerla. Cuando los niños con y sin discapacidad crecen juntos y aprenden, uno al lado del otro, en la misma escuela, desarrollan una mayor comprensión y respeto mutuos” (2007, p. 90).

Descentralización

Con base en lo anterior, y en la búsqueda de generar un cambio en la institucionalidad, el financiamiento y la política educativa que brinden equidad, calidad y eficiencia, entre otros aspectos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

(OCDE) (1998) plantea que desde finales del siglo XX, las tendencias a nivel mundial sufrieron cambios significativos, viendo en la descentralización la respuesta a estas necesidades, siendo esta “una situación en la cual los bienes y servicios son provistos por el mercado, respondiendo a las preferencias manifiestas de los individuos” (Gropello, 1999, p. 154).

Winkler y Gershberg (2000) sostienen que la descentralización respecto a la toma de decisiones en el sector educativo otorga una mayor participación a los actores locales frente a los servicios que reciben, aumentando así su bienestar. Por su parte, Mancebo (2012) plantea que las reformas que han dado paso a la descentralización educativa en diferentes *niveles* han estado guiadas por los siguientes objetivos:

- Mejora de la calidad educativa: en la medida que la toma de decisiones se acerca al nivel escolar, la currícula podría responder mejor a las necesidades locales e incidir positivamente en la motivación de estudiantes y docentes.
- Eficiencia: se espera que la descentralización mejore la calidad de las decisiones de política educativa en la medida que estas cuentan con información más completa y precisa respecto a las necesidades locales y pueden, por tanto, instrumentar soluciones específicas a los problemas y no solo brindar respuestas universales.
- Redistribución de la responsabilidad financiera: en ciertas coyunturas los procesos de descentralización buscan aliviar la carga fiscal del Estado central.
- Democratización: la transferencia de las decisiones de política educativa a las unidades locales o regionales puede constituir un canal de distribución de poder entre los actores, promover la participación ciudadana, fortalecer el control sobre la burocracia estatal y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas (p. 95).

Estos objetivos han sido el fundamento de muchos países para realizar “el traspaso de la administración directa del servicio a niveles subnacionales” (Gropello, 1999, p. 162), trasladando así las principales responsabilidades educativas desde los ministerios de educación hacia el sector regional o local. Este es el caso de Colombia y Chile, países que han firmado las declaraciones, normas o convenciones internacionales anteriormente planteadas y, en el contexto de las reformas educacionales iniciadas en la década de los ochenta y noventa, impulsaron la descentralización y el financiamiento a la demanda, implementando así políticas públicas en el área educativa y la inclusión de niños y niñas con necesidades educativas especiales; sin embargo, tal y como se contrastará a continuación, se puede evidenciar que tanto la institucionalidad, el financiamiento y el marco de políticas en inclusión educativa han diferido significativamente.

Colombia

Institucionalidad en tres niveles

Teniendo en cuenta que mediante la Constitución de 1991, Colombia se proclamó como un Estado social de derecho, lo cual implica que “todos los poderes públicos luchan a favor de un orden socialmente justo” (Escobar, 2005, p. 42), se estableció una nueva institucionalidad que incorporara la participación ciudadana en un sistema que promueve la descentralización en la gestión de la educación (Ministerio de Educación, 2001).

De acuerdo con lo planteado por Gropello (1999), el modelo de descentralización educativo empleado en Colombia, responde a una reforma de tipo principal y dos agentes, donde se encuentra el Ministerio de Educación, ente de nivel central que actúa como principal, y las secretarías regionales de educación y entidades territoriales como agentes locales, las cuales funcionan de manera complementaria.

Así es como en la actualidad, el Ministerio de Educación es el encargado de definir las políticas públicas en el área de educación a nivel nacional. Mediante el artículo 13 de la Ley 361 de 1997, se estipula que:

Establecerá el diseño, producción y difusión de materiales educativos especializados, así como de estrategias de capacitación y actualización para docentes en servicio. Así mismo, deberá impulsar la realización de convenios entre las administraciones territoriales, las universidades y organizaciones no gubernamentales que ofrezcan programas de educación especial, psicología, trabajo social, terapia ocupacional, fisioterapia, terapia del lenguaje y fonoaudiología entre otras, para que apoyen los procesos terapéuticos y educativos dirigidos a esta población.

De igual manera, delegan a las secretarías regionales de educación, el desarrollo e impulso del mejoramiento de la misma, y certifican las entidades territoriales, quienes son los organismos encargados de administrar el servicio educativo.

A partir de la Resolución 2565 de 2003, se delega a las entidades territoriales la organización de la oferta educativa de acuerdo con la condición de discapacidad para las poblaciones con necesidades educativas especiales; las instituciones educativas deben ajustar el Proyecto Educativo Institucional, realizando las orientaciones pertinentes para la población que abarquen. El Decreto 470 establece que estas entidades son las que contratan los servicios de apoyo pedagógico para la prestación o promoción de la educación especial, de forma tal que se delegan a estas entidades de nivel medio facultades mediadoras de la oferta y apoyos educativos para la población, buscando generar atención universal a niños y niñas con o sin necesidades educativas especiales.

De acuerdo con la Ley 115 de 1994, en el capítulo primero, es el Gobierno nacional el que brinda “ayuda especial a las entidades territoriales, para es-

tablecer aulas de apoyo especializadas en los establecimientos educativos estatales de su jurisdicción que sean necesarios para el adecuado cubrimiento con el fin de atender en forma integral, a las personas con limitaciones”, permitiendo que aunque las funciones se encuentren delegadas a entidades de menor nivel, haya una constante retroalimentación y *ayuda especial* concretada a través de la asesoría, al momento de implementar las aulas.

Esta ley “sin embargo, no tenía una injerencia real sobre la administración de los recursos financieros, sino que, por el contrario, estaban sujetos a las decisiones de los gobiernos territoriales” (Piñeros, 2010, p. 14), aunque sí apoya en la reglamentación y la conformación de la comunidad educativa, como el conjunto de agentes involucrados en el proceso cognitivo y de aprendizaje de la sociedad, siendo esta integrada por estudiantes, educadores, padres de familia o acudientes, egresados, directivos docentes y administradores escolares.

Financiamiento de la educación

Teniendo en cuenta que el informe entregado en 1997 por la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas estipula que en muchos casos los municipios más pobres del país recibieron menos transferencias por estudiantes que los municipios considerados ricos (Piñeros, 2010), en el 2001 se creó el Sistema General de Participaciones (SGP), el cual reguló que los recursos destinados a la educación debían ser distribuidos de acuerdo con la población atendida.

La Ley 715 de 2001 regula las transferencias de la nación hacia las entidades territoriales y la distribución de los recursos en función de la cantidad de niños y niñas matriculados, y señala dentro de las competencias de la nación, la definición anual de la asignación establecida por cada estudiante, así como que las entidades territoriales deben administrar y distribuir en los municipios los recursos provenientes del SGP.

Las entidades territoriales son las encargadas de distribuir los estudiantes en las instituciones de educación pública y, de manera simultánea, administran la distribución de recursos en relación con la cantidad de niños o niñas; por tal razón, no existe competencia entre las instituciones educativas estatales por la demanda de estudiantes, ya que esta entidad de nivel medio es la encargada de asignar los cupos de acuerdo con la disponibilidad educativa y las necesidades de cada estudiante.

Según la Ley 60 de 1993, la financiación de los programas de necesidades educativas especiales se realiza a través de los recursos asignados a los departamentos, distritos o municipios, al igual que mediante las transferencias que realiza la nación a las entidades territoriales bajo el sistema de cofinanciación, definiendo mecanismos que permiten la planificación y gestión de programas y proyectos para la adecuada atención, dicha financiación debe estar sustentada en el plan territorial educativo.

El sistema considera diversos mecanismos de subsidio con el fin de apoyar las instituciones, planes, experiencias y programas que se encuentren orientados hacia el mejoramiento de la atención para personas con necesidades educativas especiales. Con base en lo anterior, se proyecta “el incremento de la oferta en aquellas entidades territoriales en donde la oferta pública fuera insuficiente, mediante el aprovechamiento de la capacidad excedentaria de los establecimientos privados” (Piñeros, 2010, p. 20), de forma tal que se genere mayor cobertura en la oferta educativa.

Sin embargo, el generar la opción de subsidios a instituciones privadas, permite que algunas entidades territoriales contraten instituciones de menor costo, con baja calidad y sin mayores conocimientos o adaptaciones que promuevan la inclusión educativa.

Por otra parte, y de acuerdo con los datos obtenidos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, hacia el año 2010 había 146.247 ni-

ños y niñas entre los 5 y los 20 años en situación de discapacidad permanente en el país, de los cuales 83.101 asistían a una institución educativa, dejando por fuera del sistema educativo a 63.146 niños y niñas; hacia el año 2011, del total —10.902.848— de la población en esta misma edad, 8.415.799 estudiaban en entidades públicas, 1.895.529 en privadas y 591.520 mediante instituciones financiadas.

Así es como se aprecia que cerca del 77,19 % de la población asiste a establecimientos estatales y, teniendo en cuenta que cerca del 43,2 % de las niñas y los niños en situación de discapacidad no asisten a ninguna institución educativa, se observa que aunque el financiamiento se encuentra establecido por la ley, aún la alta demanda de estudiantes supera la oferta y el acceso a la educación.

Marco de política en inclusión educativa

De acuerdo con lo planteado por Zapata (2013), el debate sobre políticas puede ser abordado desde diferentes puntos de análisis; para el presente artículo, se tendrán en cuenta los procesos mediante los cuales se “identifican problemas, alternativas y se forjan las decisiones de políticas” (p. 32).

Con base en lo establecido por Gómez (2010), “[l]as políticas de inclusión social están orientadas a permitir o facilitar el acceso y uso de espacios a las personas con discapacidad” (p. 71); a partir de lo anterior, la política pública en el ámbito de la educación desarrollada en Colombia ha buscado brindar mayor accesibilidad e igualdad a todos los niños y las niñas, por tal razón, la decisión es la de no crear una legislación exclusiva para la población con necesidades educativas especiales, sino que este tema se ha abordado de forma transversal.

En los apartados anteriores, se ha discutido la política frente a la institucionalidad y el financiamiento, pero es el Decreto 366 de 2009 el que define lo que es un o una estudiante en situación de discapacidad, reconocido como aquel que tiene algún déficit que se refleja en alguna limitación

en su desempeño escolar, lo cual “representa una clara desventaja frente a los demás, debido a las barreras físicas, ambientales, culturales, comunicativas, lingüísticas y sociales que se encuentran en dicho entorno”.

Ese mismo decreto reglamenta que es la entidad territorial certificada la que organiza la oferta educativa, teniendo en cuenta la situación de discapacidad en que se encuentre el o la estudiante, y asignando personal de apoyo pedagógico a las instituciones educativas, de acuerdo con los parámetros establecidos en este.

El personal de apoyo pedagógico debe establecer procesos y procedimientos con los docentes de las instituciones, participar en la “revisión, ajuste, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Institucional”, específicamente la parte que se refiere a la inclusión de niños y niñas en situación de discapacidad; de igual manera, debe participar en el diseño de propuestas metodológicas y didácticas, con el fin de favorecer el aprendizaje y apoyar las actividades que se desarrollen en la institución, las cuales giran en torno a la caracterización de los estudiantes en situación de discapacidad; gestionar la creación de redes de apoyo que permitan promover condiciones ideales para el desarrollo de las y los niños en situación de discapacidad, entre otras funciones.

Sin embargo, y a pesar de que la política pública ampara la equidad de oferta educativa para todos los niños y las niñas con o sin necesidades educativas especiales, “en muchas instituciones educativas aún se vulnera el derecho a la educación” (Saénz, 2012, p. 193), razón por la cual se hace uso de la “tutela que además han dado origen a sentencias que luego de largos procesos ordenan a las secretarías de educación la vigilancia y la coordinación de acciones para prestar el servicio educativo a niños con necesidades educativas específicas” (p. 193).

Finalmente, teniendo en cuenta que la política en términos macro promueve la inclusión educativa en instituciones regulares, estudios como el reali-

zado por Padilla (2011) “sugieren que los profesores más jóvenes podrían tener una mejor preparación en esta área, y, por tanto, tender a ser más inclusivos” (p. 693); por tal razón, teniendo en cuenta la experticia en inclusión con que cuentan los docentes con más años de experiencia, se podría “pensar que, paradójicamente, en un intento de ser inclusiva, la legislación puede promover una mayor exclusión, al pretender algo para lo cual no existe una preparación” (p. 693), por ello, no basta contar con apoyo pedagógico, ya que la falta de “recursos adecuados, que van desde la infraestructura, apoyo profesional especializado y un currículo flexible, provocan una discriminación ‘negativa’ dentro de los propios establecimientos” (Claro, 2007, p. 181).

Chile

Institucionalidad en dos niveles

De acuerdo con el desarrollo social, económico y político que ha presentado el país desde la década de los ochenta, el sistema educativo ha tenido grandes cambios y modificaciones, de forma tal que la descentralización se dio inicialmente como un ajuste estructural y evolucionó hacia una modificación pedagógico-curricular que busca mejorar la calidad educativa mediante la intervención del Estado, a través de programas de discriminación positiva (Candia, 2004).

Estas políticas descentralizadoras y privatizadoras buscaban la eficiencia de los recursos a través de la competencia entre instituciones, fomentar al sector privado para aumentar la oferta educativa y, finalmente, traspasar las funciones del Ministerio de Educación a los municipios (Cox, 2003), lo que conlleva una institucionalidad en dos niveles, que transfiriere “la operación de los servicios educativos y asigna esa responsabilidad a las entidades locales. En otras palabras, centraliza el poder y descentraliza la administración” (Castro, 2012, p. 106).

Según lo planteado por Gropello (1999), el modelo de descentralización educativo empleado en

Chile, responde a una reforma de tipo principal/agente, donde se encuentra el Ministerio de Educación, ente de nivel central que actúa como principal, y un agente local con poca participación como lo son los municipios.

Respecto a la atención de niños o niñas con necesidades educativas especiales, en el Ministerio de Educación se encuentra la Unidad de Educación Especial, cuyas funciones son la organización y el diseño de políticas, así como también la ejecución de tareas de seguimiento y evaluación en el campo de la educación de niños y niñas con necesidades educativas especiales.

Las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación tienen la tarea de implementar las políticas educativas, supervisando y apoyando técnicamente a las instituciones que se especializan en educación especial. Estas políticas se ejecutan por medio de equipos interdisciplinarios y supervisores, que de igual manera, apoyan la Unidad de Educación Especial en el diseño de estas.

En cuanto a la determinación de los recursos financieros, estos se implementan según lo propuesto por la Coordinación Nacional de Subvenciones, que a través de inspectores fiscaliza a las instituciones educativas creando actas del proceso de educación especial en dichos establecimientos, ya sean municipales o particulares subvencionados. Respecto a estos últimos, es decisión de los sostenedores de la institución implementar estos programas en sus establecimientos, mediante una decisión voluntaria (Ministerio de Educación, 2005), generando así que la atención a niños y niñas con necesidades educativas especiales, no sea de carácter obligatorio y esté sujeta a la *voluntad* de los sostenedores.

Sin embargo, y teniendo en cuenta que los establecimientos municipales también postulan a la subvención de los proyectos de integración, existe “una mayor integración de estudiantes con necesidades educativas especiales en el sector municipal por sobre el particular subvencionado” (Torres, 2013,

p. 140). Pero, con base en la necesidad de instaurar categorías diagnósticas para los estudiantes con necesidades educativas especiales transitorias o permanentes, “se inicia un círculo regulatorio que más que abrir espacios de participación, los restringe. Dependiendo de cuánto se aleje el desempeño académico de este sujeto especial con respecto al currículum regular chileno” (Infante, 2010, p. 290).

Financiamiento de la educación

En Chile, el sistema de subsidio educacional, también conocido como sistema de *voucher* por estudiante, busca la canalización de los recursos que financian la educación hacia los sostenedores, las municipalidades y las instituciones privadas-subvencionadas, con base en la matrícula y asistencia mensual de los estudiantes en las instituciones educativas, siendo así un incentivo para motivar la asistencia a clases de los estudiantes (Cox, 2003).

Tiana (2002) sostiene que esta decisión posibilita la igualdad de oportunidades para todos los niños y las niñas, ya que aquellos de nivel socioeconómico bajo pueden acceder a instituciones privadas en otras zonas que satisfagan las necesidades o los requerimientos que los padres consideren ideales para sus hijos. Este modelo de financiación ha fomentado el financiamiento a la demanda, otorgando a las familias o apoderados la decisión de la institución en la cual desean proporcionar la educación a los niños o niñas, siguiendo así lo planteado por Castro (2012) como una “lógica neoliberal, tecnocrática y subsidiaria predominante, incluyendo refuerzos explícitos sobre la ineludible tarea de descentralizar la gestión educativa, de lograr la participación de la comunidad en la educación local y de entregar a los padres la elección del colegio de sus hijos” (p. 103).

No obstante, se debe tener en cuenta que la oferta de este tipo de instituciones es baja, por tanto, los niños que presentan necesidades educativas especiales, permanentes o no, tienen posibilidades

limitadas, ya que las instituciones, mediante el proceso de selección de estudiantes, tienen la autonomía de elegir sus futuros alumnos, generando así, como lo plantea la OCDE, “una importancia indebida a los mecanismos de mercado para mejorar la enseñanza y el aprendizaje. Por tanto, el intervencionismo activo del centro está limitado por mecanismos de mercado” (2004, p. 209).

De igual manera, aunque el Estado proporcione subsidios a la movilización mediante los pases escolares a los estudiantes, se genera un gasto adicional tanto económico como en tiempo para los padres, cuidadores o apoderados así como para el Estado.

Teniendo en cuenta que la libre elección del apoderado en cuanto a la escogencia de la institución a la que desea ingresar el o la estudiante, se basa en el principio de que todos pueden acceder a la misma información —siendo esto un decisor racional tal y como se sostiene desde el *public choice*—, se puede cuestionar dicha libertad, puesto que existe un sesgo no solo en el número de sostenedores que acceden de manera voluntaria a implementar proyectos de integración escolar, sino también en la oferta de instituciones de educación especial (Miñana y Rodríguez 2003).

Por otra parte, y de acuerdo con los datos obtenidos en la encuesta CASEN (Chile, Ministerio de Desarrollo Social, 2011), se evidencia que un 6,3% de la población total del país se encuentra en situación de discapacidad permanente, encontrándose un 2,5% entre los 0 y 17 años. Respecto al nivel educativo, se observan significativas diferencias entre la población con y sin discapacidad, encontrándose que un 19,4% de las personas en situación de discapacidad no han tenido educación formal, frente a un 10,9% de las personas sin esta situación. Por tal razón, y teniendo en cuenta que las modificaciones al financiamiento de la educación se realizaron con el fin de garantizar el acceso a la población, brindando igualdad de oportunidades, en la práctica se observa que aún hay inequidad entre el acceso de la po-

blación con y sin discapacidad, donde “no todos los niños y jóvenes acceden a la escuela, se mantienen en ella y progresan hasta completar sus estudios y graduarse oportunamente de la enseñanza secundaria” (Brunner y Elacqua, 2003, p. 2). Es necesario asegurar, desde la política pública, y el seguimiento oportuno a esta, el acceso y la equidad de todos los niños y las niñas con o sin situación de discapacidad, a fin de evitar el abandono y la deserción.

Marco de política en inclusión educativa

La Ley 20.370 define que el estudiante con necesidades educativas especiales es aquel que requiere de “ayudas y recursos adicionales, ya sean humanos, materiales o pedagógicos, para conducir su proceso de desarrollo y aprendizaje, y contribuir al logro de los fines de la educación” (2009).

Con el fin de lograr una escuela eficaz que promueva “de forma duradera el desarrollo integral de todos y cada uno de sus alumnos más allá de lo que sería previsible teniendo en cuenta su rendimiento inicial y situación” (Murillo, 2003 p. 54), las instituciones de educación regular contemplan los proyectos de integración escolar y grupos diferenciales para los niños y las niñas que presentan algún tipo de discapacidad y dificultades de aprendizaje.

Estas instituciones deben elaborar y presentar a la Secretaría Regional Ministerial de Educación el “Proyecto de integración escolar” para que sea estudiado y aprobado a fin de realizar las acciones correspondientes y recibir la subvención establecida; mediante el Decreto 170, se regulan “los instrumentos, pruebas diagnósticas, y el perfil de los y las profesionales competentes” que identifiquen los niños y las niñas con necesidades educativas especiales y serán beneficiarios del proyecto de integración y las subvenciones establecidas —las cuales se pagan por asistencia—, al igual que los estudiantes que no están en situación de discapacidad.

Cuando esta integración no sea posible, de acuerdo con la naturaleza y el tipo de discapacidad que

presenta el o la estudiante, la Ley 20.422 establece que “la enseñanza deberá impartirse en clases especiales dentro del mismo establecimiento educacional o en escuelas especiales” (2010), entendiéndose estas últimas como instituciones “que atienden alumnos con discapacidad sensorial, intelectual, motora, de la relación y comunicación y trastornos específicos del lenguaje” (Ministerio de Educación, 2005, p. 18); sin embargo, y teniendo en cuenta que estas instituciones están habilitadas para prestar atención a la población con una situación de discapacidad específica, sesga la atención, inclusión y acceso a los niños y las niñas en situaciones de discapacidad que no están habilitadas para atender.

Respecto a los niños y las niñas que se encuentren en instituciones hospitalarias por más de tres meses, con diagnóstico de patologías crónicas o agudas de curso prolongado, en la Ley 19.284 (1994) se estipula la posibilidad de implementar un recinto escolar que permita fomentar la continuación de estudios básicos correspondientes a sus procesos escolares, para tal fin las secretarías regionales ministeriales de educación del Ministerio de Educación autorizan dicha atención creando una escuela en la institución hospitalaria, o mediante la creación de un aula hospitalaria de educación básica especial cuya dependencia sea una institución educativa cercana al hospital, con aprobación previa del proyecto educativo institucional.

Así es como las políticas de inclusión educativa desarrolladas en Chile enfrentan el reto de incluir niños o niñas con necesidades educativas especiales, “a través de una serie de acciones en forma aislada, y principalmente, con una finalidad compensatoria más que inclusiva” (Claro, 2007, p. 181), de forma tal que buscan equilibrar la igualdad de oportunidades y derechos, incluyendo a los niños o niñas con necesidades educativas permanentes dentro de un sistema de educación especial, pero al margen del sistema educativo regular.

Esta estrategia fundamentada en la discriminación positiva “obedece a una lógica de compensa-

ción de una diferencia. Por tanto, supone, más que un tratamiento diferenciado, la instauración de un verdadero trato preferente” (Urteaga, 2010, p. 158), cuyo objetivo es la inclusión de los niños y las niñas en el sistema escolar, sea este de carácter especial o no.

Discusión y conclusiones

A través de los años, Colombia y Chile han presentado grandes cambios en el marco de la política de inclusión educativa en niños y niñas con necesidades educativas especiales.

Desde la década de los ochenta en Chile y los noventa en Colombia, estas modificaciones han estado bajo tendencias neoliberales aplicando una descentralización en tres niveles en Colombia y un marcado neoliberalismo con descentralización en dos niveles en el caso de Chile; de igual manera, se generó una disminución en la inversión por parte del Estado en la educación con la privatización de las instituciones.

Desde el punto de vista de la institucionalidad, se observa cómo Colombia ha delegado las principales funciones en el área de educación, no solo al Ministerio de Educación, sino también a entidades de nivel medio como son las secretarías regionales de educación y las entidades territoriales.

Es así como la tendencia neoliberal y descentralizadora ha procurado delegar funciones a diferentes entidades, de forma tal que la administración e implementación de políticas, al igual que de recursos y otras funciones principales, se encuentran distribuidas en tres niveles, disminuyendo así la competencia entre las instituciones educativas por la demanda de estudiantes y buscando atención universal a estos, aunque en algunos casos ha sido necesario recurrir a la tutela con el fin de garantizar este derecho.

Chile, por su parte, ha desarrollado una institucionalidad en dos niveles; sin embargo, continúa focalizando las principales funciones en el Ministerio

de Educación y, para el caso de las necesidades educativas especiales, en la Unidad de Educación Especial se proveen de recursos financieros, políticos, de supervisión y evaluación a las secretarías regionales.

Esta descentralización en dos niveles, “tiende a incrementar la inequidad entre los resultados educativos de los estados [municipios] pobres y los de los estados ricos” (Candia, 2004, p. 189).

Respecto al financiamiento, se observa en Colombia un manejo del presupuesto con base en el cofinanciamiento otorgado a las entidades territoriales y designado a los departamentos, distritos o municipios, que son los encargados de asignar a los colegios los cupos de todos los niños y las niñas vinculados a la educación pública; en el caso de que se encuentre un o una estudiante con necesidades educativas especiales, lo designan a la institución que pueda abordar sus necesidades de forma óptima, brindando así una atención universal.

En los casos cuya oferta educativa en el sector estatal no abarca la demanda de estudiantes, los subsidios otorgados por las entidades territoriales a las instituciones del sector privado permiten generar contratación a bajo costo sin analizar en profundidad la calidad de la atención.

En contraposición, la educación en Chile se financia a través de los aportes fiscales y por medio del sistema de *vouchers* asignados a los sostenedores de las instituciones educativas, quienes no están en la obligación de implementar el proyecto de integración escolar en sus instituciones.

Lo anterior proporciona mayor libertad a los padres o apoderados, *entregando* la responsabilidad de elegir la institución que consideren más adecuada para los estudiantes y permitiendo a las instituciones de educación la libertad de selección de los niños y las niñas bajo un financiamiento público o compartido.

Teniendo en cuenta que la implementación del proyecto de integración escolar está sujeto a la

voluntad de los sostenedores y es un bajo porcentaje los que lo implementan, los niños y las niñas con necesidades educativas especiales permanentes ven segregada su atención y limitada a la oferta y aprobación de las instituciones para acceder a ellas; en el caso de las instituciones de educación especial, el acceso a estas se ve sesgado de acuerdo con el tipo de discapacidad que presente el o la estudiante, restringiendo el acceso universal a la educación.

Respecto a la conceptualización abordada en cada uno de los países sobre los estudiantes en situación de discapacidad o con necesidades educativas especiales, se puede observar que en Colombia el concepto está centrado en el estudiante, por ser este quien presenta la limitación en el desempeño; sin embargo, las políticas desarrolladas posicionan el término inclusión. Chile, por su parte, basa la definición de estudiante con necesidades educativas especiales en factores externos, ya sean humanos, materiales o pedagógicos, pero el abordaje de las políticas está centrado en la integración; de acuerdo con esto, y tal y como lo plantea Berruezo (2006):

El término inclusión se opone al de exclusión, al igual que el de integración se opone al de segregación. Quizá la diferencia entre integración e inclusión sea una cuestión de matices, pero si bien la integración escolar supuso la incorporación de todas las personas al sistema educativo, la inclusión exige que dentro de dicho sistema sean tratadas como sujetos de pleno derecho (p. 182).

Estas conceptualizaciones permiten establecer la necesidad de coordinación e implementación de las políticas públicas sobre el tema, de forma tal que desde las agendas la autoridad política priorice los problemas y las demandas (Zapata, 2013) en torno a la inclusión de niños y niñas con necesidades educativas especiales.

Teniendo en cuenta que tanto Chile como Colombia han firmado convenciones y tratados internacionales cuyo propósito es la igualdad de

oportunidades, sus abordajes políticos en torno a la inclusión de niños y niñas con necesidades educativas especiales a nivel macro, se ha dado a partir del desarrollo de estrategias significativamente diferentes desde las políticas públicas, la estructura y el financiamiento destinado a este fin, mediante los cuales se han logrado avances, pero aún se observan dificultades y grandes retos en la gestión pública para lograr los ideales propuestos.

De esta forma, se observa que no es suficiente suscribirse a las declaraciones, normas o convenciones internacionales, al igual que aprobar diferentes leyes que promulguen la igualdad de derechos, acceso y equidad para toda la población, se requiere ejecutar las diferentes leyes, asignar los recursos necesarios evaluando de qué manera se puede realizar esta inversión ya sea desde el ámbito público o privado.

Hacer seguimiento de las políticas públicas y programas, de forma tal que no queden solo *en el papel*, sino que se ejecuten de la forma establecida sin la necesidad de recurrir a instituciones jurídicas adicionales.

Evaluar los niveles de institucionalidad. En el caso de Colombia, crear estándares o protocolos que regulen la contratación de instituciones del sector privado y garanticen la calidad en la atención y, en el caso de Chile, contemplar la posibilidad de crear un tercer nivel que permita mayor equidad educativa.

Finalmente, es necesario mantener un permanente contacto con los actores involucrados, de forma tal que la política en el ámbito de inclusión educativa sea efectiva y mejoren las condiciones para los niños y las niñas con necesidades educativas especiales.

Referencias

Arnáiz, P. (2003). *La educación inclusiva: una escuela para todos*. Málaga: Aljibe.

Berruezo, P. (2006). Educación inclusiva en las escuelas canadienses. Una mirada desde la perspectiva española. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 20 (2), 179-207.

Brunner, J. J. y Elacqua, G. (2003). *Capital Humano en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez y La Araucana.

Candía, A. (2004). Razones y estrategias de la descentralización educativa: un análisis comparado de Argentina y Chile. *Revista Iberoamericana de educación* (34), 179-200.

Castro-Paredes, M. M. (2012). Política, educación y territorio en Chile (1950-2010). De las acciones colectivas a las acciones del mercado. *Revista Educación y Educadores*, 15 (1), 97-114.

Chile, Decreto 170/2009 de 14 de mayo, Ministerio de Educación.

Chile, Ley 19.284/1994 de 5 de enero, Congreso Nacional.

Chile, Ley 20.370/2009 de 17 de agosto, Ministerio de Educación.

Chile, Ley 20.422/2010 de 10 de febrero, Congreso Nacional.

- Chile, Ministerio de Educación (2005). *Política nacional de educación especial. Nuestro compromiso con la diversidad*. Recuperado el 20 de agosto de 2014 de: http://www.rmm.cl/usuarios/equiposite/doc/200603021241280.politica_educ_especial.pdf
- Chile, Ministerio de Desarrollo Social. Encuesta CASEN (2011). *Observatorio social*. Recuperado el 19 de agosto de 2014 de: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/2013_04_01_Educacion_CASEN_2011.pdf
- Claro, J. (2007). Estado y desafíos de la inclusión educativa en las regiones andina y cono sur. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5 (5e), 179-187.
- Colombia, Decreto 366/2009 de 9 de febrero, Ministerio de Educación.
- Colombia, Decreto 470/2007 de 12 de octubre, Alcaldía Mayor de Bogotá Distrito Capital.
- Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (s. f.). *Encuesta educación*. Recuperado el 20 de agosto de 2014 de: <https://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-gobierno-alias/poblacion-escolarizada>
- Colombia, Ley 60/1993 de 12 de agosto, Congreso de Colombia.
- Colombia, Ley 115/1994 de 8 de febrero, Congreso de Colombia.
- Colombia, Ley 361/1997 de 7 de febrero, Congreso de Colombia.
- Colombia, Ley 715/2001 de 21 de diciembre, Ministerio de Educación.
- Colombia, Ministerio De Educación Nacional (2001). *Informe nacional sobre el desarrollo de la educación en Colombia Bogotá, D.C. Colombia*. Recuperado el 20 de agosto de 2014 de: <http://www.ibe.unesco.org/International/ICE/natrap/Colombia.pdf>
- Colombia, Resolución 2565/2003 de 4 de octubre, Ministerio de Educación.
- Cox, C. (2003). *Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria S.A.
- Escobar, G. (2005). *Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos*. Madrid: Trama Editorial.
- Ferreira, M. (2008). Una aproximación sociológica a la discapacidad desde el modelo social: apuntes caracteriológicos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (124), 141-174.
- Gómez, J. (2010). *Discapacidad en Colombia: reto para la inclusión en capital humano*. Recuperado el 19 de agosto de 2014 de: <http://www.colombialider.org/wp-content/uploads/2011/03/discapacidad-en-colombia-reto-para-la-inclusion-en-capital-humano.pdf>
- Gropello, E. (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la Cepal*, 68.

Infante, M. (2010). Desafíos de formación docente: inclusión educativa. *Estudios Pedagógicos*, 36 (1), 287-297.

Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Mancebo, M. (2012). Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21 (1), 83-118.

Meyenberg, Y. (2000). Política comparada. En Baca, L., Bokser, J., Castañeda, F., Cisneros, I. y Fernández, G. (comps.). *Léxico de la política* (p. 559-562). México: Fondo de Cultura Económica.

Miñana, C. y Rodríguez, J. (2003). *La educación en el contexto neoliberal*. En Darío, R. (ed.). *La falacia neoliberal. Crítica y alternativas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Murillo, J. (2003). *La investigación sobre eficacia escolar en Iberoamérica. Revisión internacional del estado del arte*. Bogotá: Convenio Andrés Bello (CAB) y del CIDE.

Nussbaum, M. y Sen, A. (1996). *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1998). *Education at a Glance. OECD Indicators*. Paris: OECD.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2004). *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*. Santiago: Ministerio de Educación.

Organización de las Naciones Unidas (1989). Convención de los Derechos del Niño. Recuperado el 18 de agosto de 2014 de: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>

Organización de las Naciones Unidas (1993). Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Recuperado el 19 de agosto de 2014 de: <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=498>

Organización de las Naciones Unidas (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo. Recuperado el 20 de agosto de 2014 de: <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=497>

Organización de las Naciones Unidas (2007). Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. Recuperado el 18 de agosto de 2014 de: <http://www.mineduc.cl/biblio/documento/200810271406440.Manualparaparlamentarios.pdf>

Organización de Estados Iberoamericanos (1990). Declaración mundial sobre educación para todos. Recuperado el 20 de agosto de 2014 de: <http://www.oei.es/efaz000jomtien.htm>

Padilla, A. (2011). Inclusión educativa de personas con discapacidad. *Revista colombiana de psiquiatría*, 40 (4), 670-699.

- Piñeros, J. (2010). *Descentralización, gasto público y sistema educativo oficial colombiano: un análisis de eficiencia y calidad*. Trabajo de investigación de Magíster en ciencias económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá (Colombia).
- Ramos, L. (2012). Método comparado: precisiones y características. *Revista de Ciencia Política*, 16.
- Saénz, L. (2012). Derecho a la educación inclusiva en el marco de las políticas públicas. *Revista de derecho principia IURIS* (17), 1-424.
- Sartori, G. (1987). *La política: lógica y método en las ciencias sociales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Tiana, A. (2002). La educación hoy: una mirada a las políticas de mercado en educación. En Ruiz, A. (ed.). *La escuela pública. El papel del Estado en la educación*, (pp. 49-70). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Torres, A. (2013). Estudio de los proyectos de integración escolar de primer año de Educación Básica en establecimientos municipales y particulares subvencionados de la provincia de Valparaíso. *Revista Perspectiva Educacional*, 52 (1), 124-146.
- Unesco (1990). Declaración mundial sobre educación para todos. Recuperado el 20 de agosto de 2014 de: http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/JOMTIE_S.PDF
- Unesco (1994). Declaración de Salamanca y Marco de acción sobre necesidades educativas especiales. Recuperado el 19 de agosto de 2014 de: http://www.mineduc.cl/index2.php?id_portal=20&id_seccion=2490&id_contenido=11794
- Unesco (2005). *Guidelines for inclusion: Ensuring access to education for All*. Paris: Unesco.
- Unesco (2007). Taller internacional sobre inclusión educativa América Latina – Regiones cono sur y andina. Recuperado el 20 de agosto de 2014 de: http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/COPs/News_documents/2007/0709BuenosAires/Actividad_prep_ES.pdf
- Urteaga, E. (2010). Las políticas de discriminación positiva en Francia. *Revista de sociología*, 95 (1), 157-179.
- Warnock, M. (1978). Informe sobre necesidades educativas especiales. *Siglo Cero*.
- Winkler, D. y Gershberg, A. (2000). *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina*. Documento 17. Santiago: PREAL.
- World Health Organization (2001). *International Classification of Functioning, Disability and Health: ICF*. Geneva: WHO.
- Zapata, G. (2013). Introducción: la agenda de políticas. Conceptos y elementos de juicio. En Zapata, G. (ed.). *Observatorio de políticas en educación superior: Contribuciones de Aequalis, Foro de Educación Superior* (p. 32-39). Santiago.