



¿Cómo avanza en Colombia la educación inclusiva para personas con discapacidad?

Carmen Elvira Navia Arroyo

<https://orcid.org/0000-0003-4733-7789>
Universidad Nacional de Colombia,
Colombia
cenaviaa@unal.edu.co

Henry Armando Delgado Martínez

<https://orcid.org/0009-0004-9316-5855>
Universidad Nacional de Colombia,
Colombia
headelgadoma@unal.edu.co

Ana María Gómez Mora

<https://orcid.org/0009-0008-9900-6360>
Universidad Nacional de Colombia,
Colombia
anagomezmo@unal.edu.co

Resumen

En los últimos años se observa en Colombia un creciente interés por fomentar la educación inclusiva. Un ejemplo es el Decreto 1421 de 2017, que reglamenta la atención educativa a las personas con discapacidad y genera repercusiones importantes para el sistema escolar. En línea con la propuesta de autoevaluación que plantea el decreto a partir del quinto año de promulgación, se realizó una revisión exploratoria de 163 documentos académicos y gubernamentales publicados entre 2016 y 2023 en relación con esta norma, para establecer el estado de su implementación e identificar avances y barreras en el proceso. Se destacan algunos avances específicos, como la labor docente y de las comunidades educativas para procurar los ajustes necesarios, así como el trabajo intersectorial con la academia para promover la generación de conocimientos y herramientas inclusivas. Sin embargo, se observó falta de documentación que evidencie el liderazgo de los entes territoriales mediante directrices técnicas, pedagógicas y administrativas que fomenten la implementación del decreto, además de la persistencia de diversas barreras para su puesta en práctica. Finalmente, se proponen algunas reflexiones para los agentes del sector educativo interesados en implementar esta política pública.

Palabra clave (Fuente: tesaurus de la UNESCO)

Colombia; ciencias de la educación; educación inclusiva; política educacional; proceso de aprendizaje; trastornos específicos de aprendizaje.

Recibido: 16/08/2024 | Enviado a pares: 15/01/2025 | Aceptado por pares: 26/03/2025 | Aprobado: 17/06/2025

DOI: [10.5294/edu.2024.27.2.5](https://doi.org/10.5294/edu.2024.27.2.5)

Para citar este artículo / to reference this article / para citar este artigo

Navia, C. E., Delgado, H. A. y Gómez, A. M. (2025). ¿Cómo avanza en Colombia la educación inclusiva para personas con discapacidad? *Educación y Educadores*, 27(2), e2725. <https://doi.org/10.5294/edu.2024.27.2.5>

How Is Inclusive Education for People with Disabilities Progressing in Colombia?

Abstract

In recent years, Colombia has shown growing interest in promoting inclusive education. A key milestone is Decree 1421 of 2017, which regulates educational services for people with disabilities and has had a significant impact on the school system. In line with the self-evaluation process proposed by the decree five years after its enactment, an exploratory review was conducted of 163 academic and governmental documents published between 2016 and 2023. The goal was to assess the status of the decree's implementation and identify both progress and challenges in the process. Notable advances include the efforts of teachers and educational communities to make necessary accommodations, as well as intersectoral collaboration with academia to promote the development of inclusive knowledge and tools. However, the review also revealed a lack of documentation demonstrating leadership from local authorities in the form of technical, pedagogical, and administrative guidelines to support implementation. Additionally, various barriers to putting the decree into practice persist. The article concludes with reflections aimed at educational sector stakeholders interested in implementing this public policy.

Keywords (Source: UNESCO Thesaurus)

Colombia; education sciences; inclusive education; education policy; learning process; specific learning disorders.

Como está avanzando a educação inclusiva para pessoas com deficiência na Colômbia?

Resumo

Nos últimos anos, tem havido um interesse crescente em promover a educação inclusiva na Colômbia. Um exemplo disso é o Decreto 1.421 de 2017, que regulamenta o atendimento educacional para pessoas com deficiência e que tem gerado repercussões importantes no sistema escolar. Em consonância com a proposta de autoavaliação que o decreto apresenta a partir do quinto ano de sua promulgação, foi realizada uma revisão exploratória de 163 documentos acadêmicos e governamentais publicados entre 2016 e 2023, com o objetivo de analisar a implementação dessa regulamentação e identificar avanços e barreiras no processo. Destacam-se alguns progressos, como o empenho de professores e comunidades educativas na busca por ajustes necessários, bem como o trabalho intersetorial com a academia para promover a geração de conhecimentos e ferramentas inclusivas. No entanto, observa-se a escassez de documentação que evidencie a liderança dos entes territoriais por meio de diretrizes técnicas, pedagógicas e administrativas voltadas à implementação do decreto, além da persistência de diversas barreiras à sua efetivação. Por fim, são apresentadas algumas reflexões para os agentes do setor educacional interessados em implementar essa política pública.

Palavras-chave (Fonte: thesaurus da UNESCO)

Colômbia; ciências da educação; educação inclusiva; política educacional; processo de aprendizagem; transtornos específicos de aprendizagem.

La relevancia que se le atribuye en la actualidad a la educación inclusiva es un asunto relativamente reciente para el sector educativo, a nivel mundial y nacional, por lo que se han alcanzado los mayores avances entre finales del siglo XX y lo corrido del XXI. Entre los hitos internacionales se destaca la “Declaración mundial sobre educación para todos”, dada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) en 1990, donde reconoce que a nivel mundial ha existido una gran cantidad de personas excluidas de los sistemas educativos debido a sus condiciones de vulnerabilidad, entre quienes se puede destacar a la población con discapacidad (Unesco, 1990; Hasan *et al.*, 2018).

El 13 de diciembre de 2006, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) realizó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en cuya declaración se indica que “las personas con discapacidad pueden acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan” (2006, p. 19). En 2019 se publicó un documento de discusión acerca de la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales, donde se le da importancia a la educación inclusiva y equitativa, se resalta la necesidad de definir claramente los términos “inclusión” y “equidad” y se señalan seis medidas específicas para promover la inclusión y la equidad en la educación (Ainscow, 2020). Adicionalmente, durante ese año la Unesco organizó, junto con el Ministerio de Educación de Colombia (MEN), un foro internacional para reforzar el compromiso con la inclusión, en el que se enfatizó el deber que tienen las escuelas de fortalecerse para lograr los objetivos propuestos.

A pesar de estos esfuerzos internacionales en materia de derechos, la Organización Mundial de la Salud (OMS) revela que, “sin importar la edad o el estatus socioeconómico, el colectivo de las personas con discapacidad tiene hasta 60% menos acceso a la educación que el resto de la población sin discapacidad” (OMS y BM, 2011, p. 11). Tal situación debe

resultar de especial interés para aquellos países comprometidos ante las entidades internacionales con la defensa de los derechos humanos y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como es el caso de Colombia, cuyo Congreso de la República ratificó los acuerdos de la Convención de la ONU de 2006 mediante la Ley 1346 de 2009 y, por ende, reconoció la diversidad de las personas con discapacidad y su derecho a la educación a lo largo de toda su vida.

En cuanto al panorama legislativo colombiano, García (2020) realizó una revisión documental de 1948 a 2017 y recopiló más de 48 documentos legislativos relacionados con la educación inclusiva en Colombia. Entre los referentes más destacados se encuentra la Ley 1618 de 2013, conocida también como Ley de Inclusión, donde se ratifica el compromiso con la Convención de la ONU (2006), se asignan responsabilidades específicas a diversos actores de la sociedad con el fin de garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad y se destaca al MEN como el principal garante del derecho a la educación de calidad con un enfoque inclusivo. Como reglamentación de esta Ley de 2013 surgió el Decreto 1421 del 17 de agosto de 2017, en el cual se detalla el esquema de atención educativa para la población con discapacidad y se plantea una serie de definiciones, responsabilidades y orientaciones para determinados actores del sistema educativo que buscan abandonar la visión tradicional que atribuía la discapacidad netamente a deficiencias intrínsecas a las personas y, en su lugar, consolidar un paradigma de reconocimiento a la población con discapacidad según sus características particulares y las relaciones con su ambiente.

De manera similar, Díaz (2021) realizó un recorrido cronológico por las políticas de educación inclusiva en Colombia, específicamente, por aquellas dirigidas a estudiantes con discapacidad, partiendo de la Constitución Política Nacional y finalizando con las reglamentaciones recientes, como el Decreto 1421. Un aporte relevante de este artículo

es que genera discusión con referencia a la transformación del lenguaje y las proyecciones respecto al tema, en especial, por la incorporación del diseño universal para el aprendizaje (DUA) como una forma de superar el lenguaje de las “necesidades educativas especiales”. En cuanto a la reglamentación nacional, la autora considera que “se evidencian inconsistencias relacionadas con hablar de una educación para todos, en el marco del reconocimiento y valoración de la diversidad”, pero se sigue hablando de “estudiantes con ‘limitaciones’ y ‘necesidades educativas especiales’” (2021, p. 177). Desde su visión, este asunto refleja una perspectiva orientada al modelo de rehabilitación y a un paradigma de educación especial, no inclusiva.

En un plano formal, el Decreto 1421 de 2017 resalta la importancia de reconocer las necesidades, expectativas y potencialidades de cada estudiante, garantizando su participación en un ambiente con pares de su misma edad, mediante los apoyos y ajustes razonables que sus procesos individuales pedagógicos requieran (MEN, 2018). Para cumplir con estos propósitos, estableció un plazo de cinco años mediante un *plan progresivo de implementación*, cuyo diseño debió culminar en 2018, año en el que el MEN publicó la “Guía para la implementación del Decreto 1421 de 2017”, cuyo objetivo es “brindar orientaciones, hacer precisiones y socializar algunas de las estrategias en las cuales es fundamental apoyarse” (2018, p. 6).

Esta guía señala tres procesos fundamentales que requieren acciones concretas para dar cumplimiento al Decreto 1421: a) el *acceso*, etapa de primer acercamiento a los estudiantes y sus familias, abriendo el proceso de construcción e implementación del Plan Individualizado de Ajustes Razonables (PIAR); b) la *permanencia*, que involucra acciones para garantizar la superación de barreras y el apoyo a los estudiantes con el fin de que su trayectoria de aprendizaje continúe en el sistema educativo; y c) la *calidad*, que implica el seguimiento y fortalecimiento del PIAR y los ajustes razonables allí

contenidos, para velar por el aprendizaje efectivo de los estudiantes y la promoción de su progreso educativo (MEN, 2018).

De esta manera, se puede apreciar que existe legislación específica en Colombia sobre los derechos de la población con discapacidad, y referentes como el Decreto 1421 que reglamentan su acceso a una educación de calidad; sin embargo, la información disponible en el ámbito nacional no permite afirmar de manera concluyente si estos procesos se han venido implementando de la manera prevista considerando la magnitud de población que demanda atención. El Ministerio de Salud y Protección Social (2024) indica que en el país hay 350.732 personas certificadas con discapacidad, de las cuales Bogotá cuenta con el mayor número de personas certificadas (61.828, equivalentes al 17,6% del total), seguida por el Valle del Cauca con 32.316 personas (9,2%), Antioquia con 32.219 personas (9,2%) y Santander con 21.429 personas (6,1%). Según el ciclo de vida y género, el ministerio resalta que la mayor concentración de personas con discapacidad está en la adultez, entre los 29 y 59 años, con el 40,7% de mujeres y el 38,4% de hombres. En la infancia (0-11 años) prevalece el género femenino, con 12%, y la adolescencia (12-17 años), con 11%, mientras que en estas etapas el género masculino representa el 9,1% y 9,4%, respectivamente.

Según Correa y Castro (2016), de este sector poblacional solo el 20% logra acceder a la educación y, de ellos, el 39,9% deserta, mientras que, de las personas que permanecen, solo el 37,9% culmina la primaria, el 20,5% la secundaria y tan solo el 1,7% accede a la educación superior. Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social (2024) reporta que el 10,7% ha alcanzado únicamente el nivel preescolar, el 26,6% ha completado la primaria y el 14,3% la secundaria, mientras que el 14,1% de los individuos ha accedido a niveles superiores a la educación media, incluyendo programas de formación para el trabajo, estudios de pregrado y posgrado.

Se estima que el 25,4% no presenta algún tipo de estudio. Además, entre las principales razones que limitan el acceso a la educación, el 17,3% de las personas señala la falta de recursos económicos, 13,1% indica que la institución educativa no proporcionó los servicios de apoyo necesarios para su permanencia, en el 7,6% no se pudo contar con el consentimiento familiar para continuar los estudios, en el 1,5% se manifiesta la ausencia de centros educativos cercanos, y en otro porcentaje igual se reporta la negación de cupos o la ausencia de estos por parte de las instituciones educativas (Ministerio de Salud y Protección Social, 2024). Estas cifras respaldan lo que García (2020) menciona en su artículo sobre la educación inclusiva y el marco legal en Colombia, en cuanto a que los avances legislativos de los últimos 30 años no se ven reflejados concretamente en el cierre de las brechas de acceso a la educación para garantizar la inclusión.

Ante los retos prácticos y necesidades operativas que tiene la implementación de políticas públicas como el Decreto 1421, surge la necesidad de fomentar el trabajo intersectorial. Un ejemplo de ello es la relación interadministrativa entre la Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá (SED) y el Servicio de Atención Psicológica de la Universidad Nacional de Colombia (SAP-UN), que se dio entre 2017 y 2024 para fortalecer los procesos de valoración pedagógica con el fin de establecer las necesidades específicas de apoyo educativo (NEAE) (Navarro *et al.*, 2020) de personas con discapacidad o con trastornos específicos del aprendizaje en el sistema oficial de la ciudad.

Dicho trabajo intersectorial buscaba el fortalecimiento de la cobertura a nivel distrital mediante tres componentes principales: 1) ofrecer un servicio no clínico, especialmente en la etapa de acceso al sistema oficial, para solicitantes de cupo que requirieran de una valoración psicopedagógica de sus dominios intelectual, comunicativo, socioafectivo y adaptativo, que sirviera como insumo para el desarrollo de los planes de ajustes correspondientes; 2) contribuir al desarrollo de metodologías e instru-

mentos de valoración psicopedagógica para la inclusión, particularmente dos *baterías de valoración de pilares del aprendizaje*, diseñadas para niños y niñas entre 6 y 12 años, una para estudiantes con desafíos persistentes para aprender relacionados con el dominio intelectual y otra para estudiantes con desafíos asociados con los trastornos del espectro autista (TEA); 3) favorecer en agentes educativos del sistema el fortalecimiento de sus capacidades técnicas para evaluar y tomar decisiones pedagógicas, mediante el pilotaje y transferencia tecnológica de los instrumentos diseñados.

En el marco de esta relación interadministrativa, para el año 2022 surgió el interés por establecer un estado del arte en cuanto a la implementación del Decreto 1421 de 2017 a nivel nacional, no solo porque se alcanzaba su periodo autoimpuesto de cinco años luego de la promulgación, sino también por el interés de conocer otras experiencias de implementación del decreto como recurso para fortalecer la educación inclusiva en el país y su Distrito Capital. Al respecto, el único antecedente que se pudo identificar para un estudio de este tipo fue el trabajo de Chalarca *et al.* (2022), titulado “Proceso de implementación del Decreto 1421 en las Instituciones Educativas Colombianas: una mirada neuro-psicopedagógica”, en el cual una revisión sistemática buscaba rastrear los obstáculos y logros dentro de las instituciones educativas en cuanto a la implementación del decreto. Las autoras encontraron 19 artículos que fueron agrupados en dos ejes temáticos: a) *experiencias exitosas, propuestas y logros*; y b) *barreras, obstáculos y dificultades de la implementación del Decreto 1421 desde el ámbito educativo, social, psicológico y de las políticas públicas*. Como conclusión general, las autoras mencionan que hay brechas significativas entre la normativa y la realidad en cuanto a la implementación del decreto, atribuibles “a múltiples factores como la voluntad política, económica, social, actitudinal y pedagógica, al no tener en cuenta la singularidad de cada contexto educativo y las necesidades de cada individuo” (Chalarca *et al.*, 2022, p. 49).

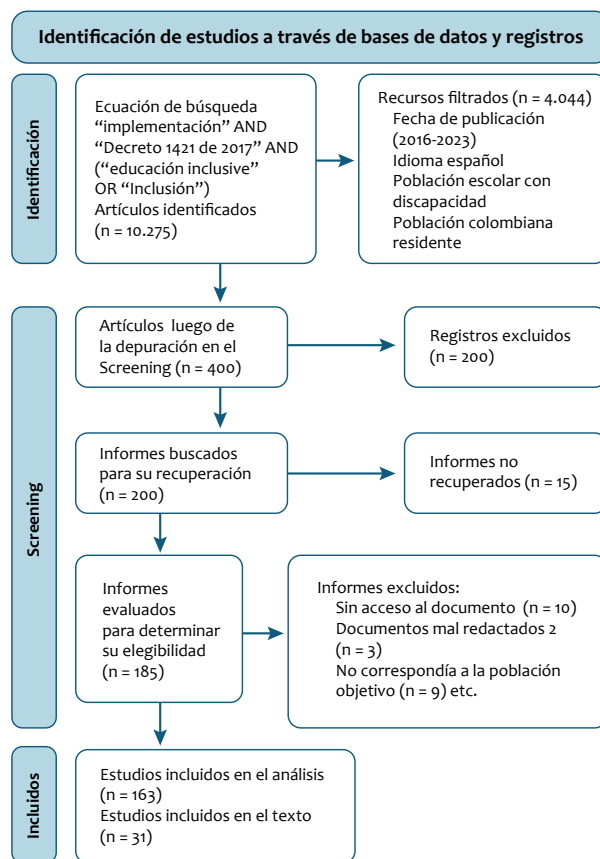
A partir de lo expuesto hasta ahora, la presente revisión documental rastrea cómo avanza la implementación en Colombia del Decreto 1421 de 2017 y, como objetivo general, explora y sistematiza la literatura que reporta los avances a nivel nacional en la implementación del decreto. El propósito es ofrecer una descripción general de la situación actual y resaltar acciones adelantadas por las instituciones educativas y entes territoriales en su proceso de ponerlo en práctica, así como establecer los retos o barreras que han persistido y las posibles soluciones o propuestas planteadas por quienes han trabajado en pro de la educación inclusiva en Colombia durante los últimos años.

Método

Se realizó una revisión documental exploratoria a partir del protocolo Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses, extension for Scoping Reviews (PRISMA-ScR) (Tricco *et al.*, 2018; Figura 1). Esta perspectiva es recomendable en la presente situación, pues el tema a investigar no ha sido revisado de manera profunda previamente, por lo que el alcance de la pregunta de investigación es más amplio que en una revisión sistemática y se pretende rastrear todos los tipos de avances reportados sobre el tema, identificar vacíos y términos clave, así como determinar si es conveniente recomendar una revisión sistemática posterior (Tricco *et al.*, 2018; Munn *et al.*, 2018).

Como se evidencia en la Figura 1, para la revisión de recursos bibliográficos sobre el Decreto 1421, se establecieron como criterios de inclusión que estos reportaran: 1) lineamientos de entidades gubernamentales o territoriales de Colombia (MEN y secretarías de educación departamentales y municipales); 2) experiencias educativas de implementación reportadas de manera lógica y sistemática para evidenciar relaciones entre procesos y resultados; 3) ejecución de planes o proyectos concretos en el sector educativo por parte de instituciones tanto públicas como privadas.

Figura 1. Protocolo PRISMA



Fuente: elaboración propia, a partir de Tricco *et al.* (2018).

Se realizaron búsquedas en las principales bases de datos en español para ciencias sociales, como Google Académico, La Referencia, Scielo, Redalyc y ProQuest. También se incluyeron fuentes de información alternativas como repositorios de universidades colombianas (Universidad Pedagógica Nacional, Universidad Nacional de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Universidad de La Sabana y Universidad de los Andes); páginas web de las secretarías de educación departamentales y las de sus respectivas capitales; así como recursos electrónicos de instituciones reconocidas por el gobierno como garantes de los derechos de la población con discapacidad, por ejemplo, el Instituto Nacional para Sor-

dos (INSOR), el Instituto Nacional para Ciegos (INCI) y el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP).

En la primera etapa se utilizaron términos de búsqueda amplios de manera combinada para captar la mayor cantidad de información disponible que mencionara explícitamente la implementación del Decreto 1421, para luego crear una ecuación de búsqueda que filtrara los datos para realizar un rastreo más preciso e individualizado, según las características de cada fuente. A partir de estos resultados iniciales se aplicaron filtros orientados a seleccionar solamente recursos bibliográficos: 1) generados en Colombia, 2) producidos entre 2016 y 2023, 3) escritos en español, 4) que giraran en torno a la población escolar con discapacidad, y 5) cuyo tema principal fuera la implementación del Decreto 1421 o que referenciaran alguno de sus componentes como base de la investigación o experiencia pedagógica sistematizada. Por el contrario, durante esta etapa de análisis fueron excluidos los recursos bibliográficos que: 1) mencionan el Decreto 1421 de 2017, pero no lo usan como referente para su desarrollo, 2) se refieren a población de educación superior, 3) no cumplen con la fecha, contexto e idioma de publicación focalizados, y 4) tienen acceso restringido por la fuente.

Dos investigadoras auxiliares realizaron búsquedas por separado para favorecer un mayor alcance de rastreo y para propiciar el contraste posterior de observaciones y resultados. Primero se llevó a cabo un escaneo general de los recursos bibliográficos filtrados, a partir de su título y resumen; posteriormente se realizó la lectura de los documentos seleccionados para organizar los datos a analizar en una matriz. De cada artículo se extrajo información de interés, como la fecha de publicación, el tipo de documento (artículo, tesis o publicación gubernamental), la región de Colombia en la que fue publicado o desarrollado, el tipo de agente que lo publicó (institución educativa, ente gubernamental, universidad), el tema principal, los resultados generales, las palabras clave y la metodología. También se in-

cluyó una etiqueta (Sí/No) para identificar aquellos recursos que mencionaran explícitamente el Decreto 1421 de 2017.

Luego se integró una base de resultados en la cual se identificaron recursos duplicados y se debatió con el equipo de investigación sobre la pertinencia de incluir en la revisión aquellos artículos que no mencionaban explícitamente el decreto, pero en su planteamiento, objetivos o desarrollo reportaban avances en algunos componentes relacionados con la implementación. Finalizada esta fase, se realizó un grupo focal en el que se presentó la base integrada de resultados a un grupo interdisciplinar de profesionales expertos en educación, evaluación, discapacidad e inclusión para compartir impresiones basadas en la experiencia y práctica pedagógica y para dar retroalimentación respecto de otras posibles fuentes de información o recursos que se podrían integrar en la sistematización final del estado del arte. Para terminar, con base en las áreas temáticas identificadas por el estudio referente de Chalarca *et al.* (2022), se sistematizó la información principal de los recursos bibliográficos con base en tres categorías sobre los avances en la implementación del Decreto 1421: 1) experiencias exitosas, propuestas y logros; 2) presencia gubernamental; y 3) barreras, obstáculos y dificultades de la implementación.

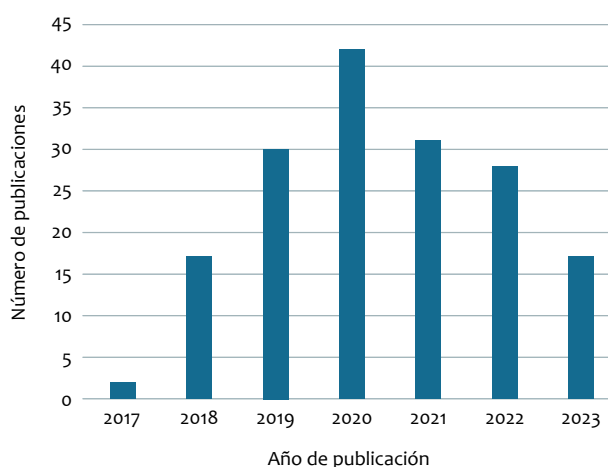
Resultados

Inicialmente se describirán los recursos bibliográficos sistematizados, según el año y tipo de publicación, la referencia explícita al Decreto 1421, la ubicación geográfica de su origen y algunos patrones generales en el contenido de los diversos tipos de publicación. Posteriormente, se analizarán las tres categorías de avances en la implementación del decreto, destacando los ejemplos más relevantes de cada una.

Se identificó un total de 163 recursos que cumplían con los criterios de inclusión en la revisión. Como se muestra en la Figura 2, el año con más pu-

blicaciones fue 2020 (25%), seguido de 2021 y 2019 (19% y 18%, respectivamente). Aun cuando se incluyó como filtro el año 2016, por si alguna publicación se centraba en las necesidades del sistema educativo para preparar la reglamentación del Decreto 1421 de 2017, no se encontraron productos relacionados antes de su promulgación. Así mismo, es posible observar que el flujo de publicaciones ha ido decayendo con el paso de los años, por lo que en 2023 solo se registró el 10% de todos los recursos identificados por el estudio.

Figura 2. Distribución de los recursos por año de publicación



Fuente: elaboración propia.

En cuanto al tipo de recursos bibliográficos, como se evidencia en la Figura 3, la mayor cantidad de recursos identificados fueron las tesis (70%). Entre estas, 50 fueron de pregrado (43%), 47 de maestría (41%), 15 de especialización (13%) y 4 de doctorado (3%). En su mayoría, fueron realizadas en programas académicos vinculados a la educación, la enseñanza en población con discapacidad y las ciencias humanas (psicología, trabajo social, filosofía, entre otras). Sin embargo, fue notorio que en programas académicos que tienen menor relación con la educación o la discapacidad como su objeto de estudio central, tales como diseño industrial, derecho y licenciaturas en informática, ingeniería, física y biología, tam-

bién se encontraron recursos bibliográficos sobre el tema, lo que puede indicar la importancia que ha cobrado la inclusión educativa para diversas ramas del conocimiento.

Además, se identificaron artículos académicos (18%), material gubernamental (6%), como rutas de atención, cartillas informativas y otros recursos similares emitidos por entes del Estado a nivel nacional, departamental o municipal; publicaciones bibliográficas (5%) como libros, capítulos de libros y monografías; y, finalmente, memorias de convenciones y ponencias (1%). Más de la mitad de estos recursos (66%) mencionaron explícitamente al Decreto 1421 de 2017, lo cual indica la relevancia que ha alcanzado como referente normativo, incluso llegando a considerarse un documento insignia en el desarrollo de acciones, programas y proyectos en torno a la implementación de la educación inclusiva en Colombia.

Figura 3. Agrupación de los recursos según su tipología



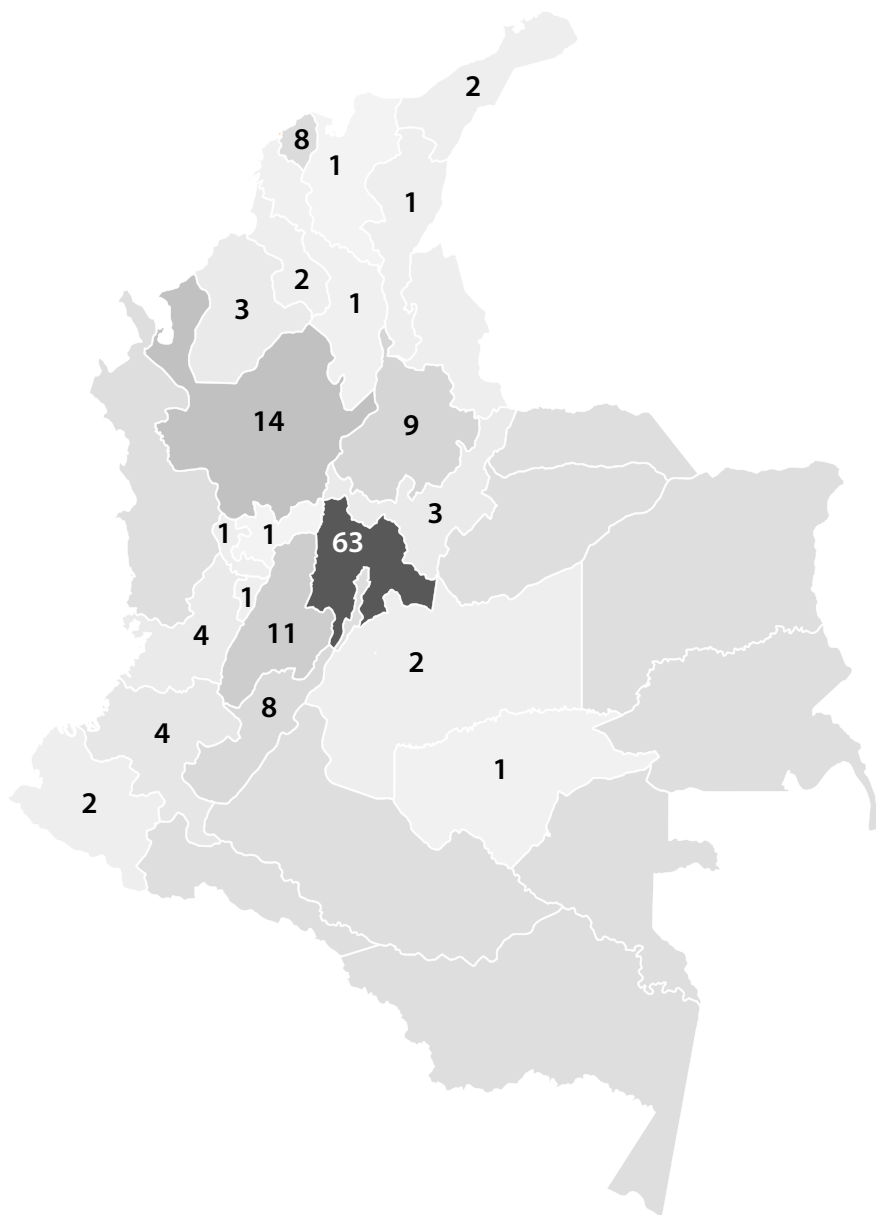
Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la distribución geográfica de los recursos analizados, Cundinamarca fue el departamento con mayor cantidad de publicaciones (62), aportando el 30,6% de los resultados, en especial por la contribución de Bogotá DC (ver Figura 3). Le siguen Antioquia con el 8,6% y Tolima con 6,7% de los recursos identificados. En cuanto a ciudades, aparte de Bogotá, se identificaron Baranoa (Atlántico), Ibagué (Tolima), Bucaramanga (Santander), Cereté (Córdoba), Soacha, Girardot, Zipaquirá y Chía (Cundinamarca).

Por la magnitud y relevancia que tiene Bogotá como referente nacional, se analizaron sus patrones particulares, identificando que Kennedy fue la localidad con mayor cantidad de publicaciones, con 28,5% de los 50 productos identificados en la ciudad. Finalmente,

se encontraron 20 recursos que no mencionan explícitamente la región donde fueron desarrollados o cuya metodología fue una revisión de literatura, los cuales fueron agrupados para la categoría “Otros” y representaron el 12,3% del total de resultados.

Figura 4. Conteo de los recursos por departamento de origen



Fuente: elaboración propia.

En lo que hace referencia al contenido general de los recursos, se encontraron las siguientes tendencias: a) sistematizaciones de experiencias sobre implementación de la educación inclusiva en instituciones educativas puntuales; b) comunicados gubernamentales y locales, cartillas con rutas de atención y orientaciones para su prestación a la luz de la reglamentación del decreto; c) capacitaciones a docentes sobre el contenido del decreto y referencia a conceptos clave como el PIAR y el Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA); d) propuestas de ajustes razonables en aulas de clase; y e) proyectos mediados por las TIC como propuesta alternativa de aprendizaje. En cuanto a las metodologías empleadas, predominan las investigaciones de corte cualitativo con técnicas como el estudio de caso, entendiendo el caso como una institución educativa o estudiantes específicos con discapacidad; la investigación fenomenológica, de acción-participativa y análisis del discurso; revisiones bibliográficas, sistemáticas y análisis de contenido a partir de encuestas. A continuación, se analizará con mayor detalle el contenido de los principales recursos, de acuerdo con las tres categorías planteadas en el método.

Experiencias exitosas, propuestas y logros

Dentro de esta categoría se contemplaron productos o producciones que muestran esfuerzos conscientes y planeados, tanto individuales como institucionales, sobre la implementación de algunos de los aspectos del decreto. Se encontraron tesis de pregrado y posgrado, artículos investigativos, cartillas orientadoras y rutas de atención. Entre los ejemplos de casos exitosos se encuentra el estudio de Alonso *et al.* (2020), en el cual tomaron como marco de referencia legal el decreto para implementar un proyecto en una institución educativa distrital de Bogotá, en la localidad Barrios Unidos, con el fin de proponer estrategias pedagógicas coherentes con los principios de la educación inclusiva. A partir de una revisión teórica, aplicación de baterías modificadas para la valoración de los estudiantes de

primaria y grado sexto, y encuestas a los integrantes de la comunidad educativa (estudiantes, padres de familia, docentes, directivos y administrativos, personal de servicios generales), generaron dos logros destacables en esta institución educativa.

El primero fue la implementación de talleres, dirigidos a los agentes de la comunidad educativa, para trabajar de forma didáctica aquellos temas en los que las encuestas indicaron desconocimiento sobre la educación inclusiva, flexibilización curricular y el diseño universal para el aprendizaje (DUA). El segundo logro fue la creación de una página web mediante la plataforma educativa Edmodo, la cual difunde información relevante sobre el proyecto propuesto y sus temáticas transversales, además de contar con una sección de noticias pedagógicas relevantes y una sección de foro que permite el debate, la solución de dudas y compartir experiencias sobre la inclusión. Concluyeron que el decreto sirve como guía y contribuye a la orientación y construcción de los procesos educativos; además, afirman que la estrategia pedagógica adecuada para fortalecer la inclusión es la creación de espacios de interacción y participación, trabajar transversalmente con todos los agentes vinculados a la institución y abordar las distintas áreas temáticas relevantes (Alonso *et al.*, 2020).

Otra experiencia identificada fue el proyecto de investigación “Re-conocer la oferta educativa general reglamentada en el Decreto 1421 de 2017 en Instituciones Educativas Públicas de Cauca”, del cual resultó la cartilla de recomendaciones para el cumplimiento de obligaciones en las instituciones educativas (Conde *et al.*, 2022). A partir de las necesidades rastreadas en ese estudio, las autoras dan orientaciones concretas y proponen estrategias a directivos, docentes de aula, de apoyo pedagógico y orientadores para cumplir con las responsabilidades asignadas por el decreto. Mediante explicaciones cortas, infografías y gráficos, en cada capítulo se abordan las obligaciones, su importancia y dónde y cómo realizar distintas gestiones de tipo directivo-administrativo, académico-pedagógico y comunitario, lo cual hace

de este un documento de apoyo a la transformación institucional con el enfoque de educación inclusiva, que puede resultar útil a nivel nacional.

En cuanto a Bogotá, se destaca el trabajo conjunto de la Red Distrital de Referentes de Discapacidad (RDRD), el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP) y la Secretaría de Educación del Distrito (SED) en la edición del libro *Rastros, trazos y nodos. Red. Discapacidad. Educación* (2018), donde compilan las acciones de liderazgo y organización de sus distintos nodos por localidad, así como la gestión de reuniones periódicas con representantes de las docentes de apoyo pedagógico, en las que comparten experiencias de procesos inclusivos en sus respectivas instituciones, se revisan actualizaciones de los saberes y se comparten reflexiones acerca del ejercicio profesional. En este libro se muestran los avances de ciertas localidades, entre las que se pueden mencionar Chapinero y Teusaquillo, donde desarrollaron un manual de funciones provisional para docentes de apoyo a la inclusión, siguiendo los lineamientos del Decreto 366 de 2009 y el Decreto 1421 de 2017. En La Candelaria se trabajó sobre la cualificación de las prácticas de valoración pedagógica y se realizaron estudios de caso para unificar y plantear estrategias pedagógicas, mientras que en Kennedy la red local construyó instrumentos de valoración pedagógica con el fin de unificar los criterios que tienen en cuenta al momento de caracterizar a los estudiantes. Finalmente, en esta publicación se señala que, antes de que se emitiera el Decreto 1421, las localidades ya tenían protocolos para la atención de la población con discapacidades; sin embargo, tras su publicación no se evidencian mayores resultados concretos en la implementación de las rutas de atención educativa, a pesar de haber realizado procesos de socialización y análisis de su contenido (RDRD *et al.*, 2018).

Por su parte, Baquero y Sandoval (2020) plantean que es necesario que cada institución diseñe o asuma modelos e instrumentos de seguimiento

a sus procesos de educación inclusiva y les haga un monitoreo sistemático. De forma similar, Amaris *et al.* (2018) propusieron un modelo de ruta de atención de seis momentos que fue construido con docentes, estudiantes y familiares en Engativá (Bogotá), con el fin de potenciar los procesos de aprendizaje de los estudiantes. Los momentos son: 1) apropiación de la normatividad, 2) caracterización del estudiante, 3) valoración pedagógica, 4) elaboración de ajustes pedagógicos, 5) implementación de estrategias pedagógicas desde el trabajo cooperativo y 6) socialización de los avances y monitoreo del impacto. La valoración busca identificar el proceso pedagógico de cada estudiante, saber qué necesidades tiene y conocer sus percepciones sobre el proceso de aprendizaje, sus necesidades y competencias en lo pedagógico, social, emocional y físico para determinar el principal reto pedagógico con el estudiante. Al finalizar la valoración pedagógica se hacen los ajustes correspondientes y se implementan estrategias pedagógicas, tanto con otros docentes como con familiares, con el fin de facilitar la labor docente y potenciar los avances del estudiante en cada clase (Amaris *et al.*, 2018).

Calle y Henao (2021) trabajaron una propuesta similar mediante una metodología de investigación acción educativa en un colegio de Sabaneta (Antioquia), donde desarrollaron una capacitación a los maestros por medio de talleres referidos a los procesos de educación inclusiva, abarcando temas como: qué es la discapacidad, la gestión de una caracterización pedagógica en lugar de un diagnóstico clínico, las discapacidades categorizadas en el Sistema de Matrículas Estudiantil (SIMAT), las características del PIAR, entre otros. Luego de la capacitación ofrecieron asesorías y acompañamiento a docentes sobre sus estudiantes con categoría de discapacidad asignada en SIMAT. Finalmente, plantearon una ruta de caracterización que indica, paso a paso, cómo conocer a cada estudiante según sus capacidades educativas, y un protocolo de valoración pedagógica para caracterizar estudiantes de transición y primero, indicando al docente cómo implementar cada actividad.

Varios de los artículos revisados –en particular, Jurado *et al.* (2018) y Buelvas *et al.* (2022)– plantean que es necesario que el sistema educativo favorezca la deconstrucción de paradigmas rígidos o anticuados, por medio del diálogo entre el macrocurrículo y el microcurrículo, de tal forma que se permita a los profesores flexibilizar las dinámicas educativas, dando tiempo para observar, registrar y planear las actividades pedagógicas inclusivas adecuadas. Además, Suárez (2019) afirma que es preciso que cada institución tenga un currículo flexible y diversificado, capaz de definir planes de estudio pertinentes a la realidad y necesidades de los estudiantes, y de adoptar decisiones relacionadas con las herramientas didácticas, la evaluación de los aprendizajes, la promoción y la titulación. Además, ante las barreras que se afrontan durante los procesos de inclusión, Rivera y Restrepo (2020) plantean que es necesario crear una guía socioeducativa para la vivencia de la corresponsabilidad entre los padres, docentes e institución educativa, que debería basarse en los lineamientos del decreto y orientar acerca de las necesidades educativas particulares, los derechos de los estudiantes y las rutas de atención inclusiva.

Presencia gubernamental

En referencia a las directrices brindadas por gobernaciones, alcaldías y secretarías de educación, se encontraron escasas publicaciones, entre las que se destacan circulares, orientaciones municipales y resoluciones promulgadas en los departamentos de Tolima, Risaralda, Antioquia, Cauca y Quindío. Los temas principales en dichos pronunciamientos son: a) la capacitación a docentes con enfoque en la educación inclusiva, b) un diagnóstico acerca de la apropiación y conocimiento de los docentes sobre inclusión en las instituciones educativas, c) el reconocimiento del PIAR como documento obligatorio en el marco de la atención educativa a la población con discapacidad, y d) la conformación de un comité para dar cumplimiento a las políticas inclusivas.

Se pueden resaltar tres documentos publicados por secretarías de educación. El primero, realizado por Buitrago *et al.* (2018) de la mano de la Secretaría de Educación de Armenia (Quindío), expone las “Orientaciones municipales para la implementación del Decreto reglamentario 1421 de 2017 en las instituciones educativas del municipio”. Los autores ofrecen una serie de recursos, como la ruta de atención intersectorial a personas con discapacidad, y un formato guía para la realización de la caracterización pedagógica, según aspectos como el estilo de aprendizaje, los apoyos externos, el ambiente escolar, los procesos básicos para el aprendizaje (atención, memoria, motricidad y percepción), entre otros. Así mismo, establecieron una página web para temas educativos del municipio, con un segmento que ofrece cartillas de atención educativa inclusiva, orientaciones generales sobre discapacidad, documentos sobre la Ley 1618 de 2013, archivos de sensibilización y otros documentos sobre los desafíos para el aprendizaje.

El segundo recurso fue publicado por la Secretaría de Sabaneta (Antioquia), en el que se plantea una *Ruta de atención a estudiantes con necesidades educativas especiales* para el año 2019, con el fin de “promover las prácticas existentes de identificación, caracterización y atención a estudiantes con necesidades educativas especiales (NEE) en todas las instituciones educativas del Municipio” (Secretaría de Educación y Cultura Municipio de Sabaneta, 2019, p. 1). La ruta cuenta con 12 pasos que van desde el análisis de la oferta educativa para brindar a los estudiantes las opciones que mejor se acomoden a sus necesidades hasta la realización de un informe final de atención. Además, cuenta con herramientas de apoyo para cada paso en la ruta, como formatos para la valoración pedagógica, y la descripción de procesos transversales a la atención de población con discapacidad y talentos excepcionales, por ejemplo, la movilización social, el acompañamiento y la formación a familias y a docentes.

Finalmente, se destaca el documento *Estrategias pedagógicas para la atención de estudiantes con Trastorno del Espectro Autista (TEA)*, publicado en el 2022 por la Secretaría de Educación de Bogotá, para que las instituciones educativas conozcan cómo atender, valorar y brindar una educación de calidad a los estudiantes con TEA. La ruta propone seis pasos que se dividen en tres momentos: 1) la bienvenida y acogida del estudiante, 2) el diseño de ambientes de aprendizaje a partir de la información sobre las necesidades del estudiante y 3) la evaluación y promoción. Para este último momento, la ruta invita a los y las docentes a reflexionar sobre el Sistema Institucional de Evaluación de los Estudiantes (SIEE), para propiciar estrategias que valoren acertadamente las capacidades y aprendizajes adquiridos por el estudiante y garanticen una trayectoria educativa acorde con el proyecto de inclusión (Barreto *et al.*, 2022).

Barreras, obstáculos y dificultades de la implementación

Distintos autores señalan que hay limitaciones, especialmente en las zonas rurales, para la implementación del Decreto 1421, como la falta de adecuación en la infraestructura, el insuficiente recurso humano y de apoyo pedagógico, la desarticulación entre el sistema de salud y el educativo para un diagnóstico y atención oportunos y adecuados (Díaz *et al.*, 2020; Peña y Bríñez, 2020), la carencia de tiempos institucionales suficientes para realizar las observaciones y registros diversificados de los estudiantes, el alto número de estudiantes en los salones, la ausencia y/o restricciones de los recursos didácticos y pedagógicos, así como un abordaje muy diferencial entre los niveles educativos, especialmente entre primaria y bachillerato (Díaz *et al.*, 2020).

Otras barreras reportadas han sido la pobre comunicación entre estamentos educativos, la baja sistematicidad de los procesos emprendidos para darles continuidad a largo plazo, la inflexibilidad de los métodos de evaluación (Díaz *et al.*, 2020), el desconocimiento de las políticas públicas por parte de

la comunidad educativa (incluido el Decreto 1421 de 2017), la falta de formación a maestros y la reducida disponibilidad de equipos interdisciplinarios de apoyo (Adarme *et al.*, 2022). Además, a partir de grupos focales con docentes sobre la implementación del decreto en las aulas, Pedraza (2022) ha señalado que su formulación presenta ambigüedades frente a otras poblaciones que también requieren flexibilización y ajustes curriculares, pero no presentan una discapacidad propiamente dicha.

De acuerdo con Martínez *et al.* (2020), quienes revisaron la implementación del decreto en 17 instituciones educativas en el municipio de Cereté (Córdoba), hace falta mayor capacitación y difusión del decreto, más herramientas técnicas, tecnológicas y didácticas, mayor cantidad de profesionales especializados (docentes de apoyo, intérpretes, etc.), y que las instituciones diseñen políticas, currículos y estrategias específicas en concordancia con la normativa. Resultados similares fueron publicados por Buelvas *et al.* (2022) luego de un estudio realizado en Bogotá, en el que encontraron que no había apropiación satisfactoria de los ejes del decreto, ni siquiera entre docentes con formación en educación inclusiva.

En un estudio realizado en Cartagena por Pava *et al.* (2018), que compila información sobre la población con discapacidad en las instituciones educativas oficiales del distrito, se indica que hay mayor proporción de población con discapacidad en la primaria en comparación con la secundaria e, igualmente, que hay reducción en las matrículas, por la deserción estudiantil, causada presuntamente por problemas con el sistema, en cuanto a la calidad y pertinencia de su atención inclusiva. Además, señalan que los problemas en la identificación y diagnóstico de estudiantes con discapacidad generan menor inscripción a nivel preescolar y en las zonas rurales.

Adicionalmente, se encontraron recursos que mencionan específicamente la labor y retos de las y los docentes. Según Ojeda (2019), los maestros no cuentan con los materiales y la capacitación nece-

sarios para atender a estudiantes con discapacidad, a pesar de reportar interés por aprender lo necesario para desempeñar su labor. Aunque algunos docentes reconocen la importancia de formarse continuamente, otros siguen aplicando lo que es común en su experiencia, situación que les lleva a persistir en estrategias que se han demostrado no pertinentes para la población con discapacidad, como la clase magistral, la evaluación escrita o la adherencia rígida al currículo, lo que impide, a su vez, la implementación de procesos de atención educativa más sensibles a la individualidad, según el decreto (Armero *et al.*, 2021).

En relación con la familia, Guerrero *et al.* (2023) la reconocen como un eje central para la adecuada implementación del decreto, debido a su papel en la identificación y comprensión de las necesidades y potencialidades de los estudiantes con necesidades especiales. A pesar de su valor, se identificaron diversas barreras que obstaculizan su participación. Estas incluyen procesos de estigmatización, limitaciones físicas y estructurales, así como condicionantes sociales, como la precariedad laboral, la pobreza, el conflicto armado y la insuficiente valoración de la diversidad cultural y lingüística (Guerrero *et al.*, 2023). Dichos factores inciden negativamente en la implicación de las familias en los procesos educativos y sociales de los niños, particularmente en lo que respecta al acceso, la permanencia y la culminación de la trayectoria educativa de aquellos con necesidades educativas especiales (Guerrero *et al.*, 2023).

Discusión

Es importante reconocer que los resultados de esta revisión pueden ser de provecho para todos los miembros del sector educación, ya sean padres, estudiantes, docentes, directivos o funcionarios públicos, al brindarles perspectivas, conocimientos y reflexiones sobre las experiencias exitosas, aprendizajes y retos que persisten para implementar la política pública de educación inclusiva en Colombia, lo cual genera algún optimismo sobre sus perspectivas de fortalecimiento.

De esta manera, se ha evidenciado un interés moderado por sistematizar experiencias de implementación del Decreto 1421 de 2017 en Colombia y se ha detectado que las zonas con mayor producción son Bogotá y Antioquia, siendo las tesis de pregrado y maestría en diversas profesiones las fuentes de información con más publicaciones. Sin embargo, hay regiones enteras del país que carecen de documentación reportada, lo que deja inquietudes sobre la situación actual, los avances y necesidades en estos territorios. En contraste, es pertinente destacar que aquellos departamentos con mayor número de publicaciones identificadas concuerdan en su mayoría con las entidades territoriales que reportan mayor número de personas certificadas con discapacidad. Así, en zonas tales como Bogotá, Antioquia, Santander y Cauca, se denota un esfuerzo por el estudio y mejoramiento de las condiciones estudiantiles de esta población.

Ya que la mayoría de los recursos identificados fueron tesis, resulta relevante preguntarse si el gran número de resultados en Cundinamarca y Bogotá se debe a una mayor concentración de instituciones educativas y oportunidades para publicación respecto a otras regiones del país, lo que llama la atención sobre la equidad en la inclusión social. No obstante, los resultados reflejan la importancia que se le ha dado al decreto en el ámbito académico universitario durante los últimos años, al tiempo que indican una baja representación de voces y actores directamente vinculados con el sector educación, como los entes territoriales y sus instituciones educativas. Debido a la falta de sistematicidad y ausencia de reportes públicos sobre las experiencias, proyectos o programas inclusivos realizados por los entes territoriales y las IED, resulta difícil rastrear situaciones que pueden haber ocurrido en la práctica, pero son desconocidas para la comunidad interesada en la inclusión educativa.

Además, se evidenció en muchas regiones una ausencia de guías y rutas de atención concretas para orientar a las instituciones, a los padres de familia

y a los mismos estudiantes, respecto de los procesos inclusivos que el decreto promueve. Esto indica la escasa presencia y liderazgo de los entes territoriales en la mayor parte del país, en cuanto a la difusión de directrices u orientaciones que ayuden a gestionar el acceso y los recursos para implementar la educación inclusiva. Ello se acentúa con la falta de acompañamiento y directrices que orienten el involucramiento de las familias, lo cual, junto con barreras estructurales y sociales, como la estigmatización, la pobreza, el conflicto armado y la escasa valoración de la diversidad cultural y lingüística, profundizan la exclusión (Guerrero *et al.*, 2023). En consecuencia, se puede afirmar que una limitada presencia y liderazgo de los entes territoriales en la articulación de estos apoyos y en la difusión de lineamientos concretos dificulta avanzar hacia una inclusión educativa efectiva y sostenida.

En contraste con los 19 recursos reportados por Chalarca *et al.* (2022) en su revisión sistemática sobre la implementación del Decreto 1421, el presente estudio rastreó una mayor cantidad de documentos ($n = 163$), lo que permite obtener una visión más amplia sobre el estado del arte en cuanto a la implementación del decreto como mecanismo para concretar el discurso inclusivo en el sector educativo. Se encontraron algunos aspectos en común con los resultados de Chalarca *et al.*, como la falta de capacitación a los docentes por parte de los entes territoriales, así como su baja presencia en el pronunciamiento oficial de orientaciones y guías de acción concretas, acordes con las condiciones de cada región. No obstante, a diferencia de Chalarca *et al.*, quienes destacaban resultados más referentes a obstáculos y desafíos que a éxitos obtenidos, en la presente revisión se ha pretendido profundizar sobre aquello en lo que se ha avanzado al implementar el decreto.

Se identificó literatura que refiere avances en la difusión y apropiación del decreto, como los talleres realizados en varias localidades de Bogotá para brindar apoyo y soluciones ante los retos que

afronta la inclusión educativa, la creación de recursos bibliográficos dirigidos a distintos actores educativos para que comprendan mejor cómo articular su ejercicio profesional con el decreto, así como para informarse mejor sobre las características de la población con discapacidades y de qué maneras caracterizar sus necesidades de apoyo pedagógico. También se encontró que estas iniciativas y estrategias están siendo cada vez más abarcadoras respecto a las comunidades educativas y que ellas propician mayores conocimientos y conciencia en diversos actores, como padres, docentes, otros estudiantes, personal administrativo o de servicios generales.

Algunos temas recurrentes fueron: el análisis de los procesos inclusivos en distintas instituciones educativas, proyectos desarrollados como propuestas para responder a las necesidades de aprendizaje de la población con discapacidad, algunas orientaciones y rutas de atención, así como reflexiones sobre los obstáculos y barreras encontrados en los procesos. A pesar de la expectativa de incidencia del decreto en los recursos reportados, el 34% no lo menciona explícitamente en sus planteamientos, sino que se centra en temas como el PIAR, el DUA y los ajustes razonables, que constituyen términos igualmente valiosos por su conexión con los planteamientos metodológicos del decreto. Esto dificulta el rastreo de información, tanto para los actores interesados en replicar este tipo de experiencias en sus contextos como para el desarrollo de revisiones temáticas que contribuyan a sistematizar los avances y retos de la implementación de esta política pública.

En referencia a las investigaciones cuyo tema central fue el PIAR, se destaca la sistematización de experiencias y reflexiones por parte de las y los docentes que han participado en capacitaciones y propuestas pedagógicas sobre su uso, para comprender mejor cada sección del formato y facilitar su diligenciamiento y aplicación con los estudiantes que presentan discapacidades. No obstante, esto contrasta con el vacío que se percibe para aquellos estudiantes con trastornos específicos del aprendi-

zaje (Congreso de la República, 2022), quienes también enfrentan barreras para aprender, pero por razones diferentes a una discapacidad. Un ejemplo de ello se evidencia en la tesis de maestría de Pedraza (2022), donde se resalta la ausencia de herramientas que permitan flexibilizar y adaptar el currículo para este tipo de estudiantes, ya que es frecuente que no estén debidamente caracterizados por el sistema de salud y, por ende, no resulta clara la manera en la que sus procesos de aprendizaje están afectados para determinar los apoyos que serían pertinentes.

Esta desarticulación entre el sistema de salud y el sistema educativo se puede evidenciar aún más en casos como el de la fonoaudiología, la cual tiene poco reconocimiento sobre su aporte al ámbito educativo, a pesar de que puede ejercer sus conocimientos de manera proactiva para la detección temprana de deficiencias y necesidades de comunicación en la población con discapacidades, con lo que facilitaría un mejor abordaje y desarrollo de estrategias pedagógicas (Guerrero y Rojas, 2023). Además, a partir de este ejemplo, puede presumirse una situación similar para otras disciplinas de la salud, como la psicología, la terapia ocupacional o física, entre otras.

Desde los entes gubernamentales es evidente la baja presencia de lineamientos, directrices y herramientas metodológicas debidamente construidas y socializadas con las comunidades educativas, que les permitan desarrollar planes estructurados para la atención de las necesidades pedagógicas significativas, tanto de estudiantes con discapacidad como de aquellos que no la presentan. Como lo menciona Pedraza (2022), los maestros expresan una genuina preocupación por este tema y varios han optado por adecuar el formato PIAR como una herramienta que les permita atender y flexibilizar el currículo más allá de una categoría de discapacidad; sin embargo, no disponen de otras orientaciones que los entes territoriales ofrezcan para suplir tales vacíos en la política pública. Estas experiencias, más bien individuales, representan esfuerzos por reducir la brecha palpable entre lo propuesto en la norma-

tividad, sobre la atención igualitaria e inclusiva para todas las personas, y la realidad que viven docentes, padres y estudiantes cotidianamente.

Por otra parte, entre las fuentes revisadas se resalta el desconocimiento del decreto por varios actores educativos, así como de las acciones requeridas para implementarlo adecuadamente. Así mismo, es marcada la falta de capacitación e infraestructura en las instituciones de varias regiones del país, especialmente en el sector rural. Esto muestra la necesidad de mayor difusión del decreto, con sus implicaciones y relevancia, además de la importancia de capacitar a los actores involucrados y dotar a las instituciones con recursos que permitan suplir las necesidades de esta población de especial protección constitucional. Sin embargo, el presente estudio no indaga sobre las deficiencias en el presupuesto asignado y el manejo de recursos gubernamentales, que podrían reflejar una falta de apoyo sistemático en la implementación de la educación inclusiva, especialmente en las regiones más apartadas.

Según la literatura revisada, para hacerles frente a estas barreras se encontraron recomendaciones como: la creación y aplicación de talleres y espacios de formación para los distintos miembros de las comunidades educativas; el establecimiento de foros y espacios de discusión y apoyo para los actores que promueven e implementan la inclusión; la construcción de herramientas de caracterización, métodos, materiales, apoyos y evaluaciones coherentes con los principios del diseño universal para el aprendizaje (DUA) (Díaz, 2021); la promoción de espacios de acompañamiento para las familias y cuidadores de estudiantes con discapacidad; así como la adecuada capacitación y formación en políticas públicas de los docentes y directivos institucionales.

A pesar de la importancia que se atribuye a la valoración pedagógica en el proceso de caracterización de las habilidades y necesidades de los estudiantes, fueron pocos los documentos que mencionaron la valoración o brindaron orientaciones concretas so-

bre cómo llevarla a cabo en el contexto educativo colombiano, y ningún recurso la mencionó como tema central de su investigación. Por ello no fue posible evidenciar un interés específico por desarrollar nuevas aproximaciones a la valoración pedagógica e instrumentos que promuevan una cultura de la evaluación para la inclusión. Por tanto, es relevante replicar esfuerzos como los desarrollados en la relación SED Bogotá-UNAL para la sistematización y generación a nivel distrital de estándares de calidad y práctica profesional en las valoraciones psicopedagógicas, que se requieren como etapa fundamental para establecer y hacer seguimiento a los apoyos y ajustes que necesitan los estudiantes durante sus trayectorias de aprendizaje diversas. Este trabajo constituye un ejemplo de respuesta sistemática, al integrar la academia y el sector estatal para responder a las necesidades de la población con discapacidades.

Finalmente, se puede destacar que los resultados guardan coherencia con lo expuesto por Mel Ainscow (2020) en cuanto a que, para promover la inclusión, es necesario un enfoque sistemático que busque superar las barreras por medio de la capacitación del personal (especialmente docente) y del rediseño y flexibilización del currículo y de los procedimientos de evaluación, teniendo en mente a todo el alumnado, además de implicar a todos los miembros de la comunidad en una cultura de la inclusión y trabajar por superar las falencias de infraestructura. Por ello, hacia el futuro resulta indispensable consolidar la implementación de un enfoque que reconozca la diversidad y la igualdad de oportunidades de todos los estudiantes, establecer definiciones claras sobre lo que significa la inclusión y la equidad en la educación, usar datos empíricos para identificar obstáculos contextuales y estrategias para superarlos, garantizar el apoyo a los docentes y, en suma, estructurar y gestionar los sistemas educativos para incluir a todos los estudiantes, implicando a las comunidades en el desarrollo y aplicación de las políticas inclusivas.

Conclusiones

La presente revisión documental ha pretendido responder a la pregunta por cómo avanza la implementación en Colombia del Decreto 1421 de 2017. Para ello, se exploró y sistematizó literatura que describe la situación actual de implementación y que resalta acciones adelantadas por las instituciones educativas y entes territoriales en su proceso de poner en práctica el decreto. Así mismo, se pusieron de presente los retos o barreras que han persistido y las posibles soluciones o propuestas planteadas por quienes han trabajado en pro de la educación inclusiva en Colombia durante los últimos años. No obstante, se reconoce que el alcance de los resultados no permite hacer afirmaciones generalizables a todo el país, por lo cual se invita a abordar las siguientes conclusiones desde una perspectiva de proceso en constante construcción.

Si bien los resultados no reflejan una puesta en práctica completa del decreto, se destaca que la promoción de prácticas inclusivas adecuadas, la capacitación orientada a las comunidades educativas y el apoyo institucional y familiar a los estudiantes con discapacidades funcionan como factores protectores ante la exclusión y sentimientos de ansiedad, frustración y agotamiento físico y mental, producto de enfrentarse a retos educativos significativos que, en ocasiones, se perciben como insuperables.

A nivel gubernamental, hace falta desarrollar y divulgar más lineamientos e indicaciones metodológicas contextualizadas que apoyen y orienten tanto a los agentes educativos como a las familias en la ruta de atención a los estudiantes con discapacidades. Es evidente que el ideal que plantea el decreto dista mucho de la situación real de las instituciones educativas a lo largo del país y, aun cuando es una política pública pertinente, sensata e innovadora, todavía afronta varios vacíos y barreras para su implementación adecuada.

Hay regiones enteras del país que carecen de documentación reportada, lo que deja inquietudes

sobre la situación actual y los avances y necesidades en estos territorios. Tomando en cuenta que la mayoría de los recursos fueron tesis, resulta relevante preguntarse si el gran número de resultados en Cundinamarca y Bogotá se debe a factores estructurales y centralistas que promueven una mayor concentración de instituciones educativas y oportunidades para publicación respecto a otras regiones del país, lo cual llama la atención a nivel nacional sobre la inequidad regional en el marco de la inclusión social. Además, esto invita a reflexionar sobre las implicaciones metodológicas y políticas de realizar un análisis de política pública principalmente a partir de fuentes académicas, reflexión que se profundiza en la sección de limitaciones del estudio.

En cuanto a los retos estructurales que afronta la implementación del decreto, se evidencian limitaciones instrumentales que implican aspectos críticos de fondo, como la discrepancia entre las condiciones de las instituciones educativas, en cuanto a recursos físicos, humanos y tecnológicos, y la lógica de responsabilización pedagógica que establece el decreto para que sean las instituciones las que adelanten los programas y acciones que promuevan la inclusión. La magnitud del reto exige que los entes gubernamentales doten con más y mejores recursos a sus instituciones para que puedan responder adecuadamente al reto que se les impone mediante la reglamentación del decreto; sin embargo, este todavía no parece ser el caso en la mayoría de los resultados sistematizados, a lo cual se suman las brechas de acompañamiento intersectorial, especialmente con el sector salud, no solo en la fase de evaluación y/o diagnóstico, sino también en la fase de intervención complementaria y de transición a la vida adulta.

Otro aspecto por concluir es que se ha dejado de lado la producción de literatura académica sobre las valoraciones pedagógicas como herramientas fundamentales para la planeación y seguimiento de las prácticas docentes, lo cual limita los alcances de la implementación en cuanto al monitoreo de sus resultados y de las trayectorias educativas

diversas. Por tanto, se reitera que la labor desarrollada entre la Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá (SED) y el Servicio de Atención Psicológica de la Universidad Nacional (SAP-UN) constituye un ejemplo de respuesta sistemática e interadministrativa para responder a las necesidades de la población con discapacidades en Bogotá. Su implementación permitió fortalecer las prácticas evaluativas de diversos agentes del sistema educativo oficial y ayudó a visibilizar a la población con discapacidades, sus necesidades, los recursos que se requieren para fomentar trayectorias educativas diversas y los retos que el ente territorial afronta para implementar a cabalidad el Decreto 1421.

Por último, se considera que los resultados de la presente revisión pueden ser de provecho para todos los miembros del sector educación, ya sean padres, estudiantes, docentes, directivos o funcionarios públicos, al brindarles perspectivas, conocimientos y reflexiones sobre las experiencias exitosas, aprendizajes y retos que persisten para implementar la política pública de educación inclusiva en Colombia, lo cual favorece el pronóstico sobre sus perspectivas de fortalecimiento y goce efectivo de los derechos que busca promover.

Limitaciones y sugerencias para futuros estudios

Existe dificultad para acceder a literatura gris que, aunque no se publique en bases indexadas como las mencionadas en el método, puede representar otros esfuerzos individuales o institucionales en pro de la implementación del decreto, especialmente los que podrían estar sucediendo en diversos colegios del país. Si bien la estrategia de seleccionar literatura académica ofrece rigor conceptual y metodológico, también puede dejar por fuera voces prácticas y experiencias de implementación territorial que no han sido sistematizadas, pero pueden ser relevantes. Esto invita a profundizar la exploración de programas, planes o acciones institucionales que podrían ser publicadas a través de diversos medios como blogs, redes sociales o redes profesionales.

Así mismo, la predominancia de tesis universitarias realizadas en Cundinamarca y Antioquia genera un sesgo territorial que, si bien se debe en gran medida a las condiciones estructurales de tipo centralista que vive Colombia, también puede ser considerado como una limitación analítica que acota el alcance nacional pretendido por la revisión. Además, la técnica manual implementada en la matriz para el análisis de los recursos bibliográficos puede limitar la extensión de la información extraída e impactar en el alcance de las conclusiones a nivel nacional.

Como sugerencias para futuros estudios, se recomienda pasar de una revisión exploratoria a una de tipo sistemático, centrada en conceptos pertinentes como: valoración pedagógica, PIAR, prácticas docentes para la inclusión, así como conceptos rela-

cionados con las discapacidades específicas, los trastornos del aprendizaje, los procesos de aprendizaje y las metodologías de evaluación. Además, se sugiere estar abiertos a otras fuentes de información menos académica, puesto que se encontró información pertinente a partir de blogs y videos que, si bien no asumen estándares de publicación científica o académica, ofrecen información relevante y accesible para los actores interesados en la inclusión. Finalmente, se hace la invitación a este tipo de actores para que sistematicen y difundan cada vez más sus experiencias y/o estudios, con el fin de ampliar el panorama sobre el estado de la implementación del Decreto 1421 en Colombia y, así, disponer de más y mejores elementos de decisión para fortalecer la política de educación inclusiva hacia el futuro.

Referencias

- Adarme, D. E., Duque, L. C. y Pabón, J. J. (2022). Percepciones de los docentes sobre la implementación de las políticas públicas de educación inclusiva de estudiantes con discapacidad. [Tesis de Maestría en Educación Inclusiva e Intercultural, Universidad El Bosque]. <https://repositorio.unbosque.edu.co/items/cfo07d4f-3260-49e2-b4b8-db8863d847a2>
- Ainscow, M. (2020). Promoting inclusion and equity in education: Lessons from international experiences. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 6(1), 7-16. <https://doi.org/10.1080/20020317.2020.1729587>
- Alonso, L. A., Arias, A. N., Casallas, M. A., León, C. M., Robayo, D. E., Romero, E. y Rubiano, L. J. (2020). La educación inclusiva como transformación en los procesos de aprendizaje y enseñanza. [Trabajo de Licenciatura en Educación con Énfasis en Educación Especial, Universidad Pedagógica Nacional]. <http://repository.pedagogica.edu.co/handle/20.500.12209/12211>
- Amaris, N., Beltrán, C. M. y Mora, S. P. (2018). Propuesta de una ruta de atención que permita visibilizar los estudiantes con discapacidad intelectual leve sugerida para las instituciones educativas distritales de la localidad de Engativá. [Tesis de maestría en Dificultades del Aprendizaje, Universidad Cooperativa de Colombia]. <https://repository.ucc.edu.co/entities/publication/fb6fee96-93d9-4101-86d9-8ef82af8805c>
- Armero, M. T., Guerrero, Y. M. y Rangel, O. F. (2021). Concepciones y dificultades de los maestros/as frente a la política de inclusión educativa colombiana. El caso de tres unidades académicas. *Revista Arbitrada del Centro de Investigación y Estudios Gerenciales*, 51, 119-127. <https://revista.grupocieg.org/wp-content/uploads/2021/09/Ed.51119-127-Armero-et-al.pdf>

- Baquero, Z. Y. y Sandoval, S. (2020). Sistematización de una experiencia de implementación del Plan Individual de Ajustes Razonables (PIAR) [Tesis de Maestría en Educación para la Inclusión, Universidad Surcolombiana]. <https://repositoriousco.co/bitstream/123456789/1912/1/TH%20ME%200281.pdf>
- Barreto, D. P., Villalobos, M. E., Pacca, L., Otero, D., Sánchez, N. D. P. y García, Y. V. (2022). *Estrategias pedagógicas para la atención de estudiantes con Trastorno del Espectro Autista (TEA)*. Secretaría de Educación, Alcaldía Mayor de Bogotá. <https://repositoriosed.educacionbogota.edu.co/entities/publication/32e0e223-co73-4e88-863e-3aa951d79624>
- Buelvas, G. P., Saénz, D. P., Orjuela, L. y Núñez, V. M. (2022). Apropiación del Decreto 1421 de 2017 por docentes de educación básica y media de instituciones educativas públicas en la ciudad de Bogotá, Colombia. [Tesis de Maestría en Educación Inclusiva e Intercultural, Universidad El Bosque]. <https://repositorio.unbosque.edu.co/items/godo0507d-0066-41a5-9d90-784ba2eaeecd>
- Buitrago, B. L., Peña, M. D. C. y Espinal, A. M. (2018). Orientaciones municipales para la implementación del Decreto reglamentario 1421 de 2017 en las instituciones educativas del municipio. Municipio de Armenia, Secretaría de Educación. <https://mejoramientoeducativoaq.edu.co/images/Doc/NEE2.pdf>
- Calle, L. E. y Henao, S. I. (2021). Implementación del enfoque de educación inclusiva en el colegio Reggio Emilia basados en la Ley Estatutaria 1618, el Decreto 1421 y los Lineamientos de Educación Inclusiva del Ministerio de Educación Nacional. [Trabajo de Licenciatura en Educación Infantil, Unilasallista Corporación Universitaria]. <https://repository.unilasallista.edu.co/items/99d1ecdb-f326-4033-8187-e4eca5a4dec9>
- Chalarca, L. A., Restrepo, S., Osorno, L. F. y Montoya, C. (2022). Proceso de implementación del Decreto 1421 en las Instituciones Educativas Colombianas: una mirada neuropsicopedagógica. Universidad Católica Luis Amigó. <https://repository.ucatolicaluisamigo.edu.co/items/co16d4a3-06b2-4ea5-bc2d-efe6677825d3>
- Conde, A. Y., Quintero, M. B. y Vargas, A. N. (2022). Gestión Escolar y Decreto 1421 de 2017. Recomendaciones para el cumplimiento de obligaciones en las instituciones educativas. Facultad de Educación, Universidad de Antioquia. <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/32900/2/Cartilla%20Gesti%C3%B3n%20Escolar%20y%20Decreto%201421.pdf>
- Congreso de la República (2022). Ley 2216 de 23 de junio. Por medio de la cual se promueve la educación inclusiva y el desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes y jóvenes con trastornos específicos de aprendizaje. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=188289>
- Correa, L. y Castro, M. C. (2016). *Discapacidad e inclusión social en Colombia. Informe alternativo de la Fundación Saldarriaga Concha al Comité de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Fundación Saldarriaga Concha. https://www.saldarriagaconcha.org/wp-content/uploads/2019/01/pcd_discapacidad_inclusion_social.pdf
- DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). Panorama general de la discapacidad en Colombia. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/discapacidad/Panorama-general-de-la-discapacidad-en-Colombia.pdf>

- Díaz, L. E. (2021). De “necesidades educativas especiales” a “diseño universal para el aprendizaje”: un recorrido cronológico por las políticas de educación inclusiva en Colombia. *Jurídicas*, 18(2), 161-182. <https://doi.org/10.17151/jurid.2021.18.2.10>
- Díaz, A., Bravo, C. y Sierra, G. E. (2020). Educación inclusiva en contexto: reflexiones sobre la implementación del Decreto 1421 del 2017. *Revista de Historia de la Educación Latinoamericana*, 22(34). <https://doi.org/10.19053/01227238.9823>
- Escobar, J. E. (2023). Tejiendo y construyendo los Planes Individuales de Apoyos y Ajustes Razonables (PIAR) en la transición de educación remota de emergencia a la presencialidad en la institución educativa Integrado de Soacha. [Tesis de Maestría en Docencia, Universidad de La Salle]. <https://ciencia.lasalle.edu.co/server/api/core/bitstreams/c4b6d892-01ac-4a02-b12e-2e10b0763169/content>
- García, A. M. (2020). Educación inclusiva y marco legal en Colombia. Una mirada desde la alteridad y las diferencias. *Tesis Psicológica*, 15(2), 72-93. <https://doi.org/10.37511/tesis.v15n2a4>
- Guerrero, Y., Rojas, C. J. y Quintanilla, L. V. (2023). Participación de las familias en la educación de estudiantes con discapacidad: desafíos y oportunidades para la inclusión y la equidad. *Revista Ocupación Humana*, 24(1), 96-109. <https://doi.org/10.25214/25907816.1673>
- Guerrero, Y. y Rojas, C. J. (2023). Opportunities and challenges for speech-language pathologists to move towards inclusive education in Colombia. *Revista de la Facultad de Medicina*, 71(4). <https://doi.org/10.15446/revfacmed.v71n4.104651>
- Hasan, M., Halder, U. K. y Debnath, D. (2018). Inclusive education and education for all. *International Journal of Research and Analytical Reviews*, 5(3). https://www.researchgate.net/publication/327755398_Inclusive_Education_and_Education_for_All
- Jurado, D., Gutiérrez, A. y Olivares, N. (2018). Sentires y creencias en torno a la inclusión de estudiantes con necesidades educativas especiales diversas en un colegio regular. *Ruedes*, 8. <http://revistas.uncuyo.edu.ar/ojs/index.php/ruedes/article/view/1662/1197>
- Martínez, J. L., García, E. y Chinchilla, L. (2020). Implementación del Decreto 1421 de 2017 para la atención a personas con Discapacidad en el Sector Educativo Oficial del Municipio de Cereté - Córdoba. [Trabajo de Especialización en Derechos Humanos y Justicia Transicional, Corporación Universitaria del Caribe]. <https://repositorio.cecar.edu.co/handle/cecar/2635>
- MEN - Ministerio de Educación Nacional. (2018). Guía para la implementación del Decreto 1421 de 2017. https://especiales.colombiaaprende.edu.co/emociones-conexion-vital/pdf/L2_R1_Mod2_Guia_apoyo_Decreto_1421.pdf
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2024). Boletín técnico: Personas certificadas con discapacidad. I semestre 2024. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PES/boletin-personas-certificadas-discapacidad-primer-semester-2024.pdf>

- Munn, Z., Peters, M. D. J., Stern, C., Tufanaru, C., McArthur, A. y Aromataris, E. (2018). Systematic review or scoping review? Guidance for authors when choosing between a systematic or scoping review approach. *BMC Medical Research Methodology*, 18(1). <https://doi.org/10.1186/s12874-018-0611-x>
- Navarro, D., Sánchez, L. y Gómez, T. (2020). Estudio bibliométrico de las publicaciones científicas sobre la percepción de las familias de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo. *Revista Internacional de Educación Para la Justicia Social*, 9(1). <https://doi.org/10.15366/riejs2020.9.1.011>
- Ojeda, H. A. (2019). La inclusión: experiencia de investigación en Institución Técnico Agropecuaria Santa Sofía. V Congreso Internacional de Investigación y Pedagogía, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. <https://repositorio.uptc.edu.co/handle/001/5325>
- OMS - Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial - BM (2011). *Informe Mundial sobre la discapacidad*. <https://www.who.int/es/publications/i/item/9789241564182>
- ONU - Organización de las Naciones Unidas. (2006). Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo facultativo. <https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>
- Pava, A. L., Sanes, I., Baldiris, S. y Baldiris, I. (2018). Análisis de la población con discapacidad en las instituciones educativas oficiales del distrito de Cartagena. *Teknos*, 18(2), 40-44. <https://doi.org/10.25044/25392190.970>
- Pedraza, M. C. (2022). Percepciones docentes sobre la implementación del PIAR (Plan Individualizado de Ajustes Razonables) para estudiantes con situaciones difíciles o afectación de su salud mental. [Tesis de Maestría en Educación, Universidad de los Andes]. <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/fc2d83e6-922c-428d-9255-7c9575691528>
- Peña, J. F. y Bríñez, D. C. (2020). Análisis de los procesos de inclusión en las instituciones educativas del sector oficial de Girardot. [Trabajo de Licenciatura Educación Básica Énfasis Humanidades: Lengua Castellana e Inglés, Universidad de Cundinamarca]. <https://repositorio.ucundinamarca.edu.co/handle/20.500.12558/3564>
- RDRD - Red Distrital de Referentes de Discapacidad, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico - IDEP y Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá - SED. (2018). *Rastros, trazos y nodos. Red. Discapacidad. Educación*. Editorial Magisterio. <https://descubridor.idep.edu.co/Record/ir-001-2252>
- Rivera, J. C. y Restrepo, K. G. (2020). Corresponsabilidad y procesos de inclusión dirigidos a los estudiantes CONEE de la institución educativa Atanasio Girardot, Una mirada desde Trabajo Social. [Trabajo de grado en Trabajo Social, Corporación Universitaria Minuto de Dios]. <https://repository.uniminuto.edu/server/api/core/bitstreams/b21b1df8-5cfa-4e16-b526-cd4da5c3c404/content>
- Secretaría de Educación y Cultura Municipio de Sabaneta. (2019). *Ruta de atención a estudiantes con necesidades educativas especiales*. Alcaldía de Sabaneta. <https://sabaneta.gov.co/files/allfiles/15774693309187.pdf>

Suárez, J. M. (2019). Transformaciones educativas desde la aplicación de los ajustes razonables en una institución de primera infancia. [Trabajo de Licenciatura en Educación Especial, Fundación Universitaria Los Libertadores]. <http://hdl.handle.net/11371/2202>

Tricco, A. C., Lillie, E., Zarin, W., O'Brien, K. K., Colquhoun, H., Levac, D., Moher, D., Peters, M. D. J., Horsley, T., Weeks, L., Hempel, S., Akl, E. A., Chang, C., McGowan, J., Stewart, L., Hartling, L., Aldcroft, A., Wilson, M. G., Garritty, C., . . . Straus, S. E. (2018). PRISMA Extension for Scoping Reviews (PRISMA-ScR): Checklist and Explanation. *Annals of Internal Medicine*, 169(7), 467-473. <https://doi.org/10.7326/M18-0850>

Unesco - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (1990). Declaración mundial sobre educación para todos. Marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pfo000127583_spa