



Los niños y niñas con discapacidad: Alcances y limitaciones en la implementación de la política de educación inclusiva en instituciones educativas del nivel primaria

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 388
Lima 1, Perú
Teléfono: (51-1) 4267800, 3110300
Fax: 4267889
E-mail: defensor@defensoria.gob.pe
Internet: <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, diciembre del 2011
Primera reimpresión: Lima, Perú, mayo del 2012
700 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-05206
El presente informe ha sido elaborado por el Programa de Defensa y Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad, integrado por Tania Pamela Orihuela Gutiérrez y María Isabel León Esteban, dirigido por Malena Patricia Pineda Angeles, de la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad, dirigido por Guisella Vignolo Huamaní.

Se contó con el apoyo secretarial de Sandra Vega Mejía.

A Micaela, Álvaro, Silvestre, Ximena,
Renato, Jorge, Stéfano, Aron, Andrés,
Jesús, Ana Rosa y Walter, niños y niñas a
quienes hemos conocido en nuestro
trabajo, así como a todos aquellos que
confían día a día en una sociedad que
reconoce sus derechos y en una educación
que ilumina sus proyectos de
vida para ser felices.

*Las cosas buenas no están fuera de nosotros y es
la conciencia de la dignidad de la vida la que hace
posible el aprendizaje de los derechos humanos.*

Vernor Muñoz

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
CAPÍTULO I MARCO DE SUPERVISIÓN REALIZADA POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO	15
1.1. Competencia de la Defensoría del Pueblo	15
1.2. Ámbito de supervisión	15
1.3. Metodología aplicada	17
CAPÍTULO II MARCO CONCEPTUAL DE LA EDUCACIÓN INCLUSIVA	21
2.1. El concepto de educación inclusiva y su impacto en la lucha contra la discriminación	21
2.2. El derecho a la educación inclusiva	25
2.2.1. Obligaciones internacionales en materia de educación inclusiva	26
2.2.2. Marco constitucional del derecho a la educación inclusiva y su carácter fundamental y de prestación pública	27
2.2.3. Elementos del derecho a la educación inclusiva	30
2.2.4. Las obligaciones en materia de educación y el contenido programático de la educación inclusiva	32
CAPÍTULO III SUPERVISIÓN DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN INCLUSIVA EN EL PERÚ	39
3.1. Análisis de la normativa nacional en materia de educación inclusiva	39
3.1.1. Análisis de las obligaciones en educación inclusiva y su alcance a las instituciones educativas privadas	45
3.1.1.1. La limitada regulación y fiscalización de las insti- tuciones educativas privadas	50
3.1.1.2. Un caso que amerita especial regulación: el acompañamiento de los Saanee a las instituciones educativas privadas	54
3.2. Análisis de las políticas de Estado en materia de educación inclusiva	56
3.2.1. El Proyecto Educativo Nacional (PEN) al 2021	58

3.2.2. Los Proyectos Educativos Regionales (PER)	60
3.2.3. El Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015.	62
3.2.4. El Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009 al 2018	64
3.2.5. Las políticas de mejora del ejercicio profesional docente: el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP)	66
3.2.6. Las políticas de evaluación de los aprendizajes escolares	67
3.3. Análisis del marco institucional en materia de educación inclusiva	69
3.3.1. El Ministerio de Educación	69
3.3.2. La Dirección Regional de Educación (DRE) y la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL)	73
3.3.3. El Servicio de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de las Necesidades Educativas Especiales (Saanee)	75
3.3.4. La institución educativa	77
3.4. Análisis del gasto público en materia de educación inclusiva	78
3.4.1. El presupuesto destinado a la implementación de la política de educación inclusiva	78
3.4.2. El Plan piloto por la inclusión educativa de niños, niñas y adolescentes con discapacidad	81
3.4.3. Los proyectos de cooperación para la educación inclusiva	82
3.4.4. El problema de la racionalización de plazas docentes	85
3.4.5. ¿Cuánto cuesta la exclusión educativa de niños, niñas y adolescentes con discapacidad?	88
3.5. Supervisión del cumplimiento de los elementos del derecho a la educación	92
3.5.1. Disponibilidad	93
3.5.1.1. Obligación de implementar instituciones educativas inclusivas	94
3.5.1.2. Obligación de contar con docentes capacitados	96
3.5.1.3. Obligación de tener disponibilidad de Saanee	97
3.5.1.4. Obligación de asegurar la distribución de materiales para la enseñanza y el aprendizaje de estudiantes con discapacidad.	100
3.5.2. Accesibilidad	100
3.5.2.1. Obligación de garantizar el acceso de estudiantes con discapacidad a escuelas regulares sin discriminación	101

3.5.2.2. Obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a las escuelas inclusivas	105
3.5.2.3. Obligación de garantizar condiciones de accesibilidad física en las instituciones educativas	107
3.5.2.3.1. Un caso particular de accesibilidad: la remodelación de las instituciones educativas emblemáticas	116
3.5.3. Aceptabilidad	123
3.5.3.1. Obligación de brindar capacitación permanente a los docentes	124
3.5.3.2. Obligación de asegurar servicios de apoyo y acompañamiento del proceso de inclusión mediante los Saanee	131
3.5.3.3. Obligación de adoptar medidas para informar y promover la participación de los padres y las madres de familia en el proceso educativo de sus hijos	138
3.5.3.4. Obligación de proteger a los estudiantes con discapacidad frente a actos de discriminación y violencia	141
3.5.4. Adaptabilidad	145
3.5.4.1. Obligación de diseñar e implementar adaptaciones curriculares	146
3.5.4.2. Un caso que amerita especial preocupación: la educación inclusiva de niños y niñas con discapacidad auditiva	149
CONCLUSIONES	157
RECOMENDACIONES	165
ANEXOS	
- Abreviaturas	169
- Relación de instituciones educativas supervisadas	170
- Lista de Saanee supervisados	177
- Artículo 24º de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	180
- Fotos	182
RESOLUCION DEFENSORIAL N° 022-2011/DP	184

PRESENTACIÓN

En cumplimiento de su mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo realizó, entre los meses de junio y agosto del 2011, una supervisión a 342 instituciones educativas públicas regulares de nivel primaria y 115 Servicios de Atención y Asesoramiento a las Necesidades Educativas Especiales (Saanee), pieza clave en la consecución de una política de educación inclusiva óptima, en el ámbito nacional. Asimismo, se supervisó la accesibilidad física de los locales de las instituciones educativas emblemáticas en Lima y Callao.

El trabajo desarrollado ha tomado como base el Censo Escolar 2009, el cual señala que en el Perú existen 4,477 instituciones educativas públicas de nivel primaria inclusivas (que reportan al menos un estudiante con discapacidad) y 194 Saanee en el ámbito nacional. Se ha considerado únicamente a 2,167 instituciones educativas públicas de nivel primaria en el área urbana, debido a que 193 Saanee se ubican en dicha área. Por ello, el criterio de selección tuvo en consideración su distribución geográfica y la experiencia previa en la atención de estudiantes con discapacidad.

El Informe Defensorial N° 155, *“Los niños y las niñas con discapacidad: Alcances y limitaciones en la implementación de la política de educación inclusiva en instituciones educativas del nivel primaria”*, tiene como objetivo evaluar la implementación de la política de educación inclusiva diseñada por el Ministerio de Educación e identificar los alcances y las limitaciones existentes y, de ese modo, determinar el grado de cumplimiento por parte del Estado peruano de las obligaciones destinadas a garantizar la realización del derecho a la educación de los niños y niñas con discapacidad en instituciones educativas públicas regulares del nivel primaria que se ubican en zonas urbanas.

Para ello se ha tomado en consideración las disposiciones emanadas de la Constitución Política, la Ley General de Educación, los reglamentos de Educación Básica Regular y Educación Básica Especial, las directivas sectoriales, así como de los instrumentos internacionales sobre la materia.

De acuerdo con el marco legal vigente, todas las instituciones educativas, tanto públicas como privadas, tienen la obligación de recibir a estudiantes con discapacidad y garantizar su permanencia y una educación de calidad.

La supervisión desarrollada por la Defensoría del Pueblo estuvo orientada a medir los diferentes elementos esenciales e interrelacionados del derecho a la educación (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad), señalados como tales por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Cul-

turales, y que están vinculados a las obligaciones del Estado respecto de asegurar el disfrute de este derecho a las personas con discapacidad, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación nacional.

El esfuerzo de la Defensoría del Pueblo está dirigido a contribuir a que el Estado garantice estándares mínimos no negociables o el núcleo esencial del derecho a la educación inclusiva para las personas con discapacidad, si se entiende que éste corresponde a aquella esfera del derecho que no puede ser dejada de lado bajo ningún motivo.

En un informe que fue presentado el 2009 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en audiencia temática regional, el ex Relator Especial sobre el Derecho a la Educación de Naciones Unidas, Vernor Muñoz Villalobos, señaló que las personas con discapacidad deben superar muchos obstáculos para disfrutar de su derecho a la educación, razón por la cual solo un grupo cuyo volumen fluctúa entre el 20% y el 30% de niños y niñas con discapacidad asiste a la escuela en América Latina y el Caribe. Debido a ello, el funcionario reiteró a los Estados la necesidad de garantizar la educación de manera disponible, accesible, aceptable y adaptada a las necesidades y el entorno de los niños y las niñas con discapacidad.

Por otra parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial (BM) han señalado que la inclusión de personas con discapacidad en la educación es importante, entre otras razones, porque ante la menor solvencia económica de las personas con discapacidad con relación a aquellos que no tienen discapacidad, esta brecha puede ser reducida por medio del acceso a la educación. Sin embargo, no será posible alcanzar las metas de la Educación para Todos o de enseñanza primaria universal planteada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, si no se asegura el acceso a la educación de niños y niñas con discapacidad.

Asimismo, los países que forman parte de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad no pueden dejar de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 24° (derecho a la educación) de dicho tratado.

En este sentido, para los niños y las niñas con discapacidad, el derecho a la educación será importante en sí mismo, porque, además de un derecho humano intrínseco, es un medio indispensable para realizar otros derechos humanos.

Al respecto, la educación inclusiva es un modelo pedagógico que responde a un conjunto de valores, principios y prácticas orientado al logro de una educación eficaz y de calidad para todos los alumnos en función de la diversidad de sus necesidades y condiciones de aprendizaje. Esta inclusión comprende las necesidades de todos los estudiantes, sean de minorías étnicas o cultura-

les o de grupos en situaciones de desventaja social, como las personas con discapacidad que, por diversas razones, enfrentan dificultades en el acceso y la permanencia en las escuelas debido a que éstas no brindan una respuesta adecuada a sus necesidades educativas.

Frente a esta diversidad, la educación inclusiva propone que todos los estudiantes – al margen de sus condiciones y diferencias – accedan sin discriminación a la escuela para aprender juntos, a fin de construir una sociedad más justa.

Por ello, la sociedad y sus instituciones tienen la obligación de organizarse y planificar sus acciones, teniendo en cuenta a todos los actores de la población, a su diversidad, respetando sus diferencias y atendiendo a las necesidades individuales de cada uno de sus integrantes.

El informe se inicia con el marco de la supervisión realizada. En su capítulo II se señalan algunos conceptos de la educación inclusiva, abordados en el Informe Defensorial N° 127, “Educación Inclusiva. Educación para todos. Supervisión de la política de educativa para niños y niñas con discapacidad en escuelas regulares”. Asimismo se presenta el marco normativo internacional y constitucional del derecho a la educación y, específicamente, a la educación inclusiva, postulando la integralidad de estas normas, en la medida en que forman parte de un bloque de constitucionalidad.

Pero este informe va más allá. Después de presentar las dimensiones del derecho a la educación, según lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, da paso al análisis del carácter programático (o de cumplimiento progresivo) de este derecho, el cual no debe conducir a una inacción absoluta por parte de las entidades responsables de su cumplimiento, sino que, por el contrario, es necesario que el Estado garantice en todo momento un piso mínimo sobre la base del contenido esencial del derecho a la educación.

El capítulo III consigna los resultados de la supervisión. Cabe destacar que ésta no ha comprendido únicamente a las instituciones educativas y sus servicios de apoyo, sino que ha abarcado el marco normativo, programático (revisando los principales planes y políticas en materia de educación y educación inclusiva) e institucional. Asimismo, se ha monitoreado el gasto público en materia de educación inclusiva.

Finalmente, se presentan los hallazgos de las visitas a instituciones educativas y servicios de apoyo. La presentación de estos resultados se ajusta a la clasificación de las dimensiones del derecho a la educación desarrolladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

Considero que a partir de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, nuestro deber es señalar que la forma en que se está implementando la política de educación inclusiva no garantiza la permanencia, la participación y el logro de aprendizaje significativos de los estudiantes con discapacidad en el proceso educativo.

Si bien el Ministerio de Educación transformó la política educativa tradicional de “escuelas especiales” hacia una educación inclusiva, en la mayoría de las instituciones educativas supervisadas, el proceso de inclusión todavía se limita a la incorporación de estudiantes con discapacidad en las aulas, sin que ésta garantice, por sí sola, una verdadera educación inclusiva. En la Defensoría del Pueblo nos anima la convicción de que si bien se perciben esfuerzos importantes de algunos maestros y directores por poner en práctica el modelo de educación inclusiva, aún falta dotar a las escuelas de los apoyos pedagógicos, así como de los recursos humanos y materiales suficientes que garanticen una inclusión educativa de calidad.

En razón de lo expuesto, exhorto a las autoridades y a los funcionarios públicos, así como a los miembros de la comunidad educativa de las instituciones educativas públicas y privadas, a sumar esfuerzos y asumir el compromiso de contribuir al pleno ejercicio del derecho a la educación de todos los niños y niñas con discapacidad sin discriminación.

La observancia de los principios de equidad e inclusión para la realización de los derechos humanos es de obligatorio y transversal cumplimiento para todas las instituciones educativas, con independencia de su tipo de gestión. Asimismo, el derecho al acceso a una educación de calidad forma parte de las líneas estratégicas de supervisión de la Defensoría del Pueblo.

La educación constituye un espacio de libertad para el aprendizaje de todos los derechos, responsabilidades y capacidades humanas; un espacio de referencia central para lograr la igualdad, el diálogo, el bien común y el reconocimiento y valoración de la diversidad. Asimismo, las políticas públicas son instrumentos imprescindibles para la construcción de una sociedad más igualitaria e implican un compromiso ineludible con la niñez y adolescencia del Perú; una herramienta efectiva para combatir, desde temprana edad, la discriminación, así como un instrumento necesario para fortalecer los valores democráticos y promover el bienestar social y desarrollo económico en clave de derechos humanos.

Lima, diciembre del 2011

Eduardo Vega Luna
DEFENSOR DEL PUEBLO (E)

CAPÍTULO I

MARCO DE SUPERVISIÓN REALIZADA POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

1.1 Competencia de la Defensoría del Pueblo

Conforme a lo previsto en el artículo 162° de la Constitución Política del Perú y el artículo 1° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, compete a esta institución la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos.

El artículo 9° inciso 1) de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo faculta a esta institución a iniciar y proseguir de oficio, o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la administración pública y sus agentes que, implicando el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, moroso, abusivo o excesivo, arbitrario o negligente de sus funciones, afecte la vigencia plena de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad.

Por otra parte, el artículo 26° de la referida ley confiere a la Defensoría del Pueblo, con ocasión de sus investigaciones, la facultad de formular a las autoridades, funcionarios y servidores de la administración pública, advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales, así como sugerencias para la adopción de nuevas medidas.

Por consiguiente, la Defensoría de Pueblo es competente para supervisar el cumplimiento de las normas establecidas en materia de educación inclusiva por parte de la administración pública, así como para emitir recomendaciones orientadas a garantizar su correcta aplicación, con la finalidad de contribuir a que se brinden las condiciones adecuadas para que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho a la educación en igualdad de oportunidades y condiciones con el resto de la población.

1.2 Ámbito de supervisión

El presente informe tiene como objetivo evaluar la implementación de la política de educación inclusiva en materia educativa diseñada por el Ministerio de Educación e identificar los alcances y las limitaciones existentes y, de ese modo, determinar el grado de cumplimiento por parte del Estado peruano de las obligaciones destinadas a garantizar la realización del derecho a la

educación de los niños y las niñas con discapacidad en instituciones educativas públicas regulares del nivel primaria que se ubican en zonas urbanas.

Para ello, se ha tenido en cuenta las disposiciones emanadas de la Constitución, la Ley General de Educación, los reglamentos de Educación Básica Regular y Educación Básica Especial, las directivas sectoriales, así como de los instrumentos internacionales sobre la materia.

De acuerdo con el marco legal mencionado, todas las instituciones educativas, tanto públicas como privadas, tienen la obligación de recibir a estudiantes con discapacidad y garantizar su permanencia y una educación de calidad. En este sentido, la Defensoría del Pueblo consideró necesario supervisar el impacto de la política educativa inclusiva en el territorio nacional.

Por tal motivo, se trabajó sobre la base del Censo Escolar 2009,¹ el cual señala que en el Perú existen 4,477 instituciones educativas públicas de nivel primaria inclusivas (que reportan al menos un estudiante con discapacidad) y 194 Servicios de Apoyo y Asesoramiento a las Necesidades Educativas Especiales (Saanee) en el ámbito nacional

Para efectos del presente estudio se han considerado únicamente a 2,167 instituciones educativas públicas de nivel primaria en el área urbana, debido a que 193 Saanee se ubican en dicha área, los cuales son una pieza clave en la consecución de una política de educación inclusiva óptima.

Al respecto, tras aplicar una fórmula para determinar muestras probabilísticas con resultados generalizables en el ámbito nacional y con un nivel de confianza de 95% para el caso de las instituciones educativas y 90% para el caso de los Saanee², se realizó la supervisión de 342 instituciones educativas públicas de nivel primaria y 115 Saanee, ambos en el área urbana. El criterio de selección tuvo en consideración su distribución geográfica y experiencia previa en la atención de estudiantes con discapacidad.

¹ Información proporcionada por la Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación, a partir del requerimiento formulado por la Defensoría del Pueblo mediante el Oficio N° 0036-2011-DP/ADHPD-PDEPROD, del 10 de mayo del 2011.

² Se utilizó como referencia la "Guía metodológica para el trabajo de campo en Informes Defensoriales", P. 6 y se obtuvo la muestra después de utilizar el programa de la página Web <http://www.pwpamplona.com/wen/calcu/calculadora1.htm>. La fórmula arrojó una muestra de un mínimo de 327 instituciones educativas por supervisar, para un universo de 2167 instituciones educativas, con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de 5%. Asimismo, una muestra de un mínimo de 114 Saanee por supervisar, para un universo de 194 Saanee, con un nivel de confianza de 90% y un margen de error de 5%.

1.3 Metodología aplicada

La supervisión se realizó entre los meses de junio y agosto del 2011. Como instrumentos de recojo de información se decidió utilizar dos encuestas: una para instituciones educativas y otra para Saanee, las cuales fueron aplicadas a los directores de las instituciones educativas o personal a cargo, así como a los coordinadores de los Saanee o encargados, por comisionados de las oficinas defensoriales en todo el territorio nacional.

Adicionalmente, se elaboró una guía de observación para la supervisión de las condiciones de accesibilidad de la infraestructura, que fue aplicada al Colegio Mayor Secundario Presidente del Perú, así como al total de las instituciones educativas emblemáticas de Lima, que fueron remodeladas en el marco del Programa Nacional de Recuperación de las Instituciones Públicas Educativas Emblemáticas y Centenarias.

Por otra parte, la supervisión desarrollada por la Defensoría del Pueblo estuvo orientada a medir los diferentes elementos esenciales e interrelacionados del derecho a la educación (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad), señalados como tales por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,³ y que están vinculados a las obligaciones del Estado respecto de asegurar el disfrute de este derecho a las personas con discapacidad, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación nacional, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 13, adoptada en el 21º período de sesiones (1999), parágrafo 6.

Cuadro N° 1

Obligaciones en materia de educación inclusiva

COMPONENTES / DERECHOS ESENCIALES	OBLIGACIONES ESPECÍFICAS	FUENTE DE LAS OBLIGACIONES
<p>Derecho a contar con escuelas inclusivas en número suficiente</p> <p>(Disponibilidad).</p>	Implementar escuelas públicas inclusivas y docentes	Artículo 13° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo 24° inciso 1) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; artículos 8° y 18° de la Ley General de Educación; artículos 8° y 11° del Reglamento de Educación Básica Regular; artículo 13° del Reglamento de Educación Básica Especial.
	Crear Saanee	Artículo 11° del Reglamento de Educación Básica Regular; artículos 47° y 54° del Reglamento de Educación Básica Especial; artículo 5°, inciso 177° de la Directiva N° 76-2006-VMGP/DINEBE, Normas para la Conversión de Centros de Educación Especial en Centros de Educación Básica Especial (CEBE) y funcionamiento de los Saanee.
	Asegurar la distribución de materiales para la enseñanza y el aprendizaje de estudiantes con discapacidad.	Artículo 24° inciso 4) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; artículo 29° del Reglamento de Educación Básica Regular; artículos 22°, 23° y 27° del Reglamento de Educación Básica Especial.
<p>Derecho a acceder a escuelas inclusivas sin discriminación</p> <p>(Accesibilidad).</p>	Garantizar el acceso de estudiantes con discapacidad a escuelas regulares sin discriminación.	Artículo 13° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo 23° inciso 3) de la Convención sobre los Derechos del Niño; artículo 24° inciso 1) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; artículos 2° numeral 2) y 16° de la Constitución; artículo 23° de la Ley General de la Persona con Discapacidad; artículo 18° de la Ley General de Educación; artículo 65° del Reglamento de Educación Básica Regular; Disposiciones 5.1, 6.1, 6.2, 6.4, 6.9 y 7.4 de la Directiva N° 001-2006-VMGP/DINEIP/UEE sobre matrícula de estudiantes con necesidades educativas especiales en instituciones educativas inclusivas y en centros y programas de Educación Básica Especial; Disposición 1 de la Directiva N° 001-2008-VMGP/DIGEBE/UEE
	Garantizar condiciones de accesibilidad física en las escuelas.	Artículo 13° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo 9° de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; artículo 44° de la Ley General de la Persona con Discapacidad; artículo 4° y 11° del Reglamento de Educación Básica Regular; Tercera Disposición Transitoria del Reglamento de Educación Básica Especial; Norma A. 120 del Reglamento Nacional de Edificaciones.
	Garantizar la gratuidad en el acceso a las escuelas inclusivas.	Artículo 13° inciso 2) literal a) del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo 24°, inciso 2) literal b) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; artículo 4° de la Ley General de Educación; artículo 2° del Reglamento de Educación Básica Regular.

Derecho a recibir una educación inclusiva de calidad (Aceptabilidad).	Asegurar medidas de capacitación permanente para los docentes.	Artículo 24º inciso 4) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; artículos 56º, 60º, 68º y 80º de la Ley General de Educación; artículos 11º y 35º del Reglamento de Educación Básica Regular; artículo 6.7.1 de la Directiva N° 76-2006-VMGP/DINEBE, Normas para la Conversión de CEBE y funcionamiento de los Saanee.
	Adoptar medidas para promover la participación de los padres de familia en el proceso educativo de sus hijos.	Artículos 5º y 54º de la Ley General de Educación; artículo 32º literales c) y m) de la Ley N° 29062, Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la carrera pública magisterial; artículo 6.7.1.g) de la Directiva N° 76-2006-VMGP/DINEBE, Normas para la Conversión de los CEBE y funcionamiento de los Saanee.
	Asegurar que los SAANEE desempeñen sus funciones adecuadamente.	Artículo 11º del Reglamento de Educación Básica Regular; artículos 47º y 54º del Reglamento de Educación Básica Especial; artículo 5.17 de la Directiva N° 76-2006-VMGP/DINEBE, Normas para la Conversión de los CEBE y funcionamiento de los Saanee.
	Proteger a los estudiantes con discapacidad contra actos de discriminación y violencia.	Artículo 5º de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; artículo 1º, numeral 3 literal e) de la Directiva N° 002-2006-VMGP/DITOE Normas para el desarrollo y acciones de las Defensorías Escolares del Niño y el Adolescente (DESNA) en las Instituciones Educativas Ley 29719.
Derecho a una educación que se adapte a las necesidades del estudiante con discapacidad, garantizando su permanencia. (Adaptabilidad).	Diseñar e implementar adaptaciones curriculares y metodológicas.	Artículo 24º, inciso 4) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; artículo 22º de la Ley General de la Persona con Discapacidad; artículos 20º y 22º del Reglamento de Educación Básica Especial; artículo 6.7.1 de la Directiva N° 76-2006-VMGP/DINEBE, Normas para la Conversión de Centros de Educación Especial en CEBE y Saanee.
	Necesidades especiales de educación para personas con discapacidad auditiva	Artículo 24º, inciso 3), literal b) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Asimismo, dicha labor fue efectuada mediante visitas inopinadas a las instituciones educativas inclusivas y los Centros de Educación Básica Especial (CEBE) que cuentan con Saanee a los que se aplicaron las encuestas.

Estas visitas estuvieron orientadas a identificar las condiciones que garantizan un proceso de matrícula sin discriminación y aspectos referidos a la disponibilidad del servicio educativo: existencia de recursos humanos capacitados; dotación de infraestructura y de recursos económicos y materiales; distribución de materiales para la enseñanza y el aprendizaje de estudiantes con discapacidad; gratuidad en el acceso a las escuelas inclusivas; provisión de servicios de apoyo al proceso de inclusión; protección de los estudiantes

con discapacidad contra actos de discriminación y violencia; y adopción de medidas para promover la participación de los padres y las madres de familia en el proceso educativo de sus hijos.

También se supervisó el cumplimiento de las obligaciones del Estado destinadas a garantizar la participación y permanencia de los estudiantes con discapacidad en el sistema educativo general, así como la calidad del servicio brindado y la realización de las adecuaciones curriculares mediante entrevistas a los directores.

Finalmente, se supervisó la accesibilidad física de los locales de las instituciones educativas, en particular de las instituciones educativas emblemáticas en Lima, mediante la verificación de las condiciones de acceso en los ingresos, corredores, rampas, aulas, patios, salas de cómputo y servicios higiénicos. La información recolectada se contrastó con las normas técnicas de accesibilidad para personas con discapacidad del Reglamento Nacional de Edificaciones⁴ y las demás normas conexas y complementarias (relacionadas con los componentes de asequibilidad y accesibilidad del derecho a la educación).

Del mismo modo, la Defensoría del Pueblo realizó un análisis de la política educativa inclusiva desde los ángulos programático, institucional y presupuestario. Para este fin se solicitó al Ministerio de Educación información referida al funcionamiento de los órganos del Estado encargados de promover la educación inclusiva; así como a la asignación presupuestaria y a las acciones concretas adoptadas para dar cumplimiento al Plan Piloto de Educación Inclusiva, entre otros.

⁴ Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 9 de junio del 2006.

CAPÍTULO II

MARCO CONCEPTUAL DE LA EDUCACIÓN INCLUSIVA

2.1 El concepto de educación inclusiva y su impacto en la lucha contra la discriminación

La educación inclusiva es un modelo pedagógico que responde a un conjunto de valores, principios y prácticas orientado al logro de una educación eficaz y de calidad para todos los alumnos en función de la diversidad de sus necesidades y condiciones de aprendizaje.⁵ Esta inclusión comprende las necesidades de todos los estudiantes, sean de minorías étnicas o culturales o de grupos en situaciones de desventaja social, como las personas con discapacidad, que, por diversas razones, tienen dificultades en el acceso y la permanencia en las escuelas debido a que éstas no brindan una respuesta adecuada a sus necesidades educativas.

Estas necesidades educativas pueden ser clasificadas en tres categorías: comunes, individuales o especiales.

- Las necesidades educativas comunes o básicas son compartidas por todos los estudiantes y se traducen en aprendizajes esenciales para el desarrollo personal y social como leer, escribir y resolver problemas.
- Las necesidades educativas individuales están relacionadas con las diferentes capacidades, intereses, ritmos y estilos de aprendizaje que experimenta cada estudiante y que mediatizan su proceso educativo.
- Las necesidades educativas especiales (NEE) son necesidades individuales que no pueden ser resueltas mediante recursos metodológicos convencionales y que, por consiguiente, requieren una respuesta pedagógica adaptada e individualizada. Estas necesidades educativas se deben a problemas de aprendizaje, factores emocionales, socioculturales, discapacidad, entre otros.⁶

Frente a esta diversidad, la educación inclusiva propone que todos los estudiantes –al margen de sus condiciones y diferencias– accedan sin discriminación a la escuela para aprender juntos, a fin de construir una sociedad más justa. Ello supone que las personas con necesidades educativas especiales deben tener acceso al sistema educativo general.

⁵ Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 9, adoptada en el 43° período de sesiones (2006). Parágrafo 67.

⁶ Al respecto, ver UNESCO y UNICEF. *Cada escuela es un mundo, un mundo de diversidad. Experiencias de integración educativa*. Santiago de Chile: Diagrama Ltda., 2003.

Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que la inclusión no se debe limitar a la integración educativa de los alumnos, con independencia de sus problemas y necesidades. La inclusión, a diferencia de la integración,⁷ busca dar respuesta a la diversidad desde - pero no únicamente - las instituciones educativas mediante la transformación estructural de la comunidad educativa para atender a todos los estudiantes que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación, bajo el fundamento de que la pedagogía está al servicio del niño o la niña.

En consecuencia, la implementación de un sistema educativo inclusivo implica asumir un enfoque que va más allá de la mera integración de las personas con discapacidad a un aula de una institución educativa regular,⁸ por uno donde el centro de atención se halle en la transformación de la organización y respuesta de la escuela para que reciba a todos los estudiantes y posibilite el éxito en su aprendizaje.⁹ Acorde con este modelo, el sistema educativo general o común es el que se adapta a las necesidades del estudiante con discapacidad, no es el estudiante quien se adapta al sistema.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial (BM), la inclusión de personas con discapacidad en la educación es importante, entre otras, por las siguientes razones:¹⁰

- La negación de oportunidades educativas y laborales a niños con discapacidad genera altos costos sociales y económicos. A manera de ejemplo, los adultos con discapacidad suelen tener menor solvencia económica que aquellos que no tienen discapacidad. Esta brecha puede ser reducida por medio del acceso a la educación.
- No será posible a los países alcanzar las metas de la Educación para Todos (Dakar, 2000) o de enseñanza primaria universal planteada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, si no se asegura el acceso a la educación de niños con discapacidad.

⁷ Modelo cuyo objetivo se orienta a que los estudiantes con discapacidad se adapten al sistema educativo general debido a las escuelas mantienen las características esenciales del modelo educativo tradicional y asumen que la superación de las necesidades educativas corresponde a dichos estudiantes.

⁸ Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 63. *Situación de la educación especial en el Perú: Hacia una educación de calidad*. Lima: Editorial Navarrete, 2001, p. 48–51.

⁹ Blanco G., Rosa. *Hacia una escuela para todos y con todos*. Publicado en el Boletín N° 48 del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe. Oficina Regional de Educación de UNESCO para América Latina y el Caribe. UNESCO/Santiago.

¹⁰ Organización Mundial de la Salud, Banco Mundial. *World Report on Disability*, 2011, p. 205. Disponible en http://www.who.int/disabilities/world_report/en/index.html

- Los países que forman parte de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad no pueden dejar de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 24° (derecho a la educación) de dicho tratado.

En este sentido, para los niños y las niñas con discapacidad, el derecho a la educación será importante en sí mismo, pero además de un derecho humano intrínseco, es un medio indispensable para realizar otros derechos humanos.¹¹

Con este argumento como punto de partida, es posible concluir que la educación inclusiva busca enfrentar y eliminar todo tipo de exclusión y discriminación educativa basada en consideraciones sociales, étnicas, de género y discapacidad para lograr que la escuela atienda a todas las personas en igualdad de oportunidades, respetando la diversidad.¹²

De acuerdo con el Comité de Derechos del Niño, la discriminación de los niños con discapacidad está arraigada en muchos sistemas educativos oficiales y en muchos marcos educativos paralelos, incluso en el hogar.¹³ Asimismo, la educación inclusiva se presenta como un sistema habilitador que evita futuras exclusiones en la vida adulta de las personas con discapacidad.

Por esta razón, todo intento por incorporar a las personas con discapacidad en las escuelas regulares sin que se efectúen los correspondientes cambios estructurales afecta el derecho a la educación de estas personas, pudiendo incluso generar su exclusión dentro de dichas escuelas, con su consiguiente deserción escolar. En razón de ello, se deben eliminar todos aquellos factores que puedan originar prácticas discriminatorias dentro del sistema educativo ordinario.¹⁴

La discriminación contra las personas con discapacidad reviste diversas formas. Si bien la condición de discapacidad no se encuentra prevista en las normas relativas a la discriminación (artículo 2.1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 1°, inciso 1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), su incorporación como motivo prohibido se deriva del propio texto de los tratados específicos sobre discapacidad: la

¹¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 13, Op. Cit. parágrafo 1.

¹² Plan Piloto por la Inclusión Progresiva de los Niños, Niñas y Adolescentes con Discapacidad 2005-2012, p. 6.

¹³ Comité de Derechos del Niño. Observación general N° 1, adoptada el 17 de abril de 2001, parágrafo 10.

¹⁴ Muñoz Villalobos, Vernor. *El derecho a la educación de las personas con discapacidades*. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación. A/HRC/4/29, 19 de febrero del 2007, párrafo 12.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Las personas con discapacidad constituyen uno de los grupos de la población que enfrenta mayores barreras para la realización de sus derechos fundamentales. Estas dificultades no constituyen una consecuencia directa de la discapacidad que presentan, sino que provienen de la carencia de facilidades y condiciones adecuadas en el entorno para que puedan desarrollarse plenamente. “La ignorancia, los prejuicios sociales y la desinformación sobre la discapacidad originan que las personas se vean imposibilitadas de ejercer sus derechos económicos, sociales o culturales sobre una base de igualdad con las personas que no tienen discapacidad”.¹⁵

Con relación a las dificultades en el acceso a sus derechos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que los efectos de la discriminación basada en la discapacidad han sido particularmente graves en las esferas de la educación.¹⁶ En ese sentido, la convivencia entre estudiantes con y sin discapacidad constituye una herramienta efectiva en la lucha contra toda forma de discriminación. Esto ha sido expresado por el ex Relator de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, quien ha sostenido que:

“La educación inclusiva, al tener en cuenta la diversidad existente entre los alumnos, trata de luchar contra actitudes discriminatorias, crear comunidades donde sean bien acogidos, lograr una educación para todos, así como mejorar la calidad y la eficacia de la educación de los alumnos de la enseñanza corriente”.¹⁷

De esta manera, una educación inclusiva enseña a todos los estudiantes a valorar y respetar las diferencias, combatiendo desde las escuelas los prejuicios y los temores de relacionarse y actuar frente a las personas con discapacidad,¹⁸ así como las actitudes de sobreprotección que muchas veces surgen a causa de

¹⁵ Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 127. *Educación inclusiva: educación para todos. Supervisión de la política educativa para niños y niñas con discapacidad en escuelas regulares*. Informe Defensorial N° 127. Lima, 2008, p. 17.

¹⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 5. Personas con discapacidad. Adoptada el 9 de diciembre de 1994, parágrafo 15.

¹⁷ Muñoz Villalobos, Vernor. *El derecho a la educación de las personas con discapacidades*. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación. A/HRC/4/29, 19 de febrero del 2007, parágrafo 9.

¹⁸ Ministerio de Educación de Chile. *Impulso al proceso de integración educativa de la población con discapacidad a la educación parvularia*. Disponible en: http://www.mineduc.cl/biblio/documento/1416_impulso_preceso_integracion_ed.pdf. p. 30

la falta de oportunidades de conocer y vincularse con estas personas.¹⁹ La inclusión busca, en consecuencia, eliminar actitudes y prácticas discriminatorias que limitan no solamente el acceso a la educación, sino el desarrollo personal.

Además, la experiencia demuestra que la inclusión contribuye a mejorar las habilidades sociales de los estudiantes con discapacidad, ayudando a que “fortalezcan su autoestima, desarrollen la autonomía, el sentido de la responsabilidad y del compromiso, condiciones necesarias para ejercer un rol activo en la comunidad”.²⁰ De este modo, el concepto de educación inclusiva cuestiona la educación tradicional (patriarcal, utilitarista y segregadora) y busca asegurar una educación apropiada y pertinente para las personas con discapacidad y para otros grupos discriminados.²¹

Finalmente, la educación inclusiva es importante porque no hay otro modelo educativo que garantice los derechos de las personas con discapacidad y porque es obligación del Estado dar oportunidades a todas las personas para que reciban una educación que contribuya a su desarrollo personal y con respeto de los derechos humanos. Esta obligación involucra a todas las instituciones que conforman el sistema educativo peruano, como son las instituciones educativas de gestión pública y privada.

2.2 El derecho a la educación inclusiva

La educación inclusiva, además de involucrar un concepto que remite al cambio de modelo en la comprensión de la discapacidad, se encuentra consagrada como un derecho derivado del derecho a la educación, el cual está reconocido en diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos,²² el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,²³ la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre²⁴ y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”.²⁵

¹⁹ UNESCO y UNICEF. *Cada escuela es un mundo, un mundo de diversidad. Experiencias de integración educativa*. Op. Cit. p. 172.

²⁰ *Ibid.*, p. 169.

²¹ Muñoz Villalobos, Vernor. Op. Cit., parágrafo 10.

²² Adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (iii), de 10 de diciembre de 1948.

²³ Adoptado el 16 de diciembre de 1966. En vigor desde el 3 de enero de 1976 y ratificado por el Estado peruano el 28 de abril de 1978.

²⁴ Aprobada en 1948 en la Novena Conferencia Internacional Americana.

²⁵ Adoptado el 17 de noviembre de 1988. En vigor desde el 16 de noviembre de 1999. Ratificado por el Estado peruano el 4 de junio de 1995.

Con relación a este punto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que los Estados deben reconocer el principio de igualdad de oportunidades de educación en todos los niveles para las personas con discapacidad. Del mismo modo, reconoce que la mejor manera de garantizar el derecho de estas personas a la educación sin discriminación es incluyéndolas dentro del sistema educativo general.²⁶ Así, garantizar una educación de calidad a los niños y las niñas con discapacidad constituye una premisa en la defensa de sus otros derechos fundamentales.

A continuación se presenta el marco normativo internacional y constitucional del derecho a la educación inclusiva, así como sus principales elementos.

2.2.1 Obligaciones internacionales en materia de educación inclusiva

Si bien el instrumento que recoge de manera expresa el derecho a la educación inclusiva es la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPCD),²⁷ algunos instrumentos previos, como la Convención sobre los Derechos del Niño²⁸ reconoce en su artículo 28° el derecho a la educación de todos los niños.

En el mismo sentido, la Declaración de Salamanca de principios, política y práctica para las necesidades educativas especiales,²⁹ establece que las personas con necesidades educativas especiales deben tener acceso a las escuelas ordinarias, que deberán integrarlos en una pedagogía centrada en el niño, capaz de satisfacer esas necesidades. Finalmente, las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad³⁰ disponen que los Estados deben facilitar condiciones adecuadas de acceso y servicios de apoyo concebidos en función de las necesidades de personas con diversas discapacidades.

No obstante, la CDPCD, además de ser la primera convención de derechos humanos del siglo XXI, constituye el instrumento internacional más completo y detallado para la protección de los derechos de este grupo de personas, y el que establece de manera expresa el derecho a la educación inclusiva en su artículo

²⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 5, Op. Cit., Parágrafo 35.

²⁷ Adoptada el 13 de diciembre del 2006. En vigor desde el 3 de mayo del 2008 y ratificada por el Estado peruano el 3 de enero del 2008.

²⁸ Adoptada el 20 de noviembre de 1989. En vigor desde el 2 de octubre setiembre de 1990 y ratificada por el Estado peruano el 4 de septiembre de 1990.

²⁹ Aprobada por la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales, Acceso y Calidad. Salamanca, España, 7-10 de junio de 1994.

³⁰ Aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante Resolución N° 48/96, del 20 de diciembre de 1993.

24°, estipulando la obligación de los Estados de asegurar un sistema de educación inclusivo en todos los niveles, el cual deberá estar orientado al desarrollo de la personalidad, al sentido de la dignidad y al respeto de la diversidad.

En concreto, la Convención reconoce el derecho de los niños y las niñas con discapacidad a acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y pública, asegurando que no sean excluidos del sistema general de educación por razón de discapacidad.³¹ Además, los Estados tienen la obligación de facilitar el aprendizaje del sistema Braille y el lenguaje de señas, así como otros medios alternativos y aumentativos de comunicación.³² Asimismo, los Estados deben eliminar todas las barreras arquitectónicas que limiten el acceso de las personas con discapacidad a las escuelas.³³

De igual manera, la Convención consagra el derecho a que se realicen los ajustes razonables³⁴ y se brinde el apoyo personalizado necesario, a fin de fomentar el desarrollo académico y social de las personas con discapacidad en el marco de una educación inclusiva.³⁵ La forma y los procedimientos de inclusión se verán determinados por las necesidades educativas individuales y el tipo de apoyo que requieran los niños y las niñas con discapacidad.³⁶

En ese sentido, la educación inclusiva constituye un requisito fundamental para evitar la discriminación y asegurar la igualdad de oportunidades de todas las personas desde una perspectiva de derechos.

2.2.2 Marco constitucional del derecho a la educación inclusiva y su carácter fundamental y de prestación pública

De acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional, la educación posee un carácter binario: como derecho fundamental y como servicio público.³⁷

Como derecho fundamental, el derecho a la educación se encuentra desarrollado en la Constitución Política en los artículos 13°-19°. No obstante, el

³¹ Artículo 24° numeral 2 literal (b).

³² Artículo 24° numeral 3 literales a) y b).

³³ Artículo 9° numeral 1 literal a).

³⁴ Según el artículo 2° de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, los ajustes razonables son modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

³⁵ Artículo 24° numeral 2.

³⁶ Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 9. Op. Cit., párrafo 66.

³⁷ Expediente N° 4232-2004-AA/TC, fundamento 11.

derecho a la educación, de manera general, y las obligaciones en materia de educación primaria son abordados en los artículos 13°-17°.

De acuerdo con el artículo 13°, la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana; promoviendo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14°, el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades; la ciencia; la técnica; las artes; la educación física y el deporte; y la preparación de las personas para la vida y el trabajo. Además, el mismo artículo 14° establece que la educación fomenta la solidaridad y se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y los fines de la correspondiente institución educativa; en tanto que el artículo 17° establece el compromiso de fomentar la educación bilingüe e intercultural, preservar las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país, y promover la integración nacional.

La política educativa, según dispone el artículo 16° de la Constitución, es coordinada por el Estado, que debe, además, formular los lineamientos generales de los planes de estudios, así como los requisitos mínimos de la organización de las instituciones educativas. Asimismo, es responsabilidad del Estado supervisar el cumplimiento y la calidad de la educación, y garantizar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o su discapacidad

Con relación a los niveles educativos, el artículo 17° establece que la educación en sus niveles inicial, primaria y secundaria es obligatoria; a la vez que la educación en las instituciones del Estado es gratuita. Por su parte, el artículo 15° establece en su segundo párrafo que el educando tiene derecho a una formación que respete su identidad, así como al buen trato psicológico y físico.

Finalmente, el artículo 13° dispone dos facetas auto aplicativas del derecho a la educación: la libertad de enseñanza y el derecho de los padres de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo.

Si bien la Constitución Política no recoge de manera expresa el derecho a la educación en su faceta de educación inclusiva, éste se sustenta en los artículos 2°, inciso 2) y 16°. El artículo 2°, inciso 2) del texto constitucional reconoce el derecho de todas las personas a la igualdad ante la ley y a no ser discriminadas por motivo de origen, raza, sexo, idioma o cualquier otra índole. A su vez, el artículo 16°, párrafo tercero, establece el deber del Estado de asegurar que “nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas”.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha señalado, como uno de los principios que regulan el proceso educativo, el Principio de coherencia, entendido como la necesidad de que los contenidos educativos mantengan una relación de armonía, compenetración, compatibilidad y conexión con los valores y fines que inspiran las disposiciones de la Constitución política vigente, destacando dentro de estos últimos el artículo 4º, que establece que la comunidad y el Estado deben proteger especialmente al niño y adolescente, y el artículo 13º, que dispone que la educación tiene como fin el desarrollo integral de la persona.³⁸

Ello solo será posible si se incorpora en el sistema educativo a todas las personas que conforman la sociedad, incluyendo a las personas con discapacidad, más aún si se toma en consideración que la educación inclusiva no solo genera beneficios para las personas con discapacidad, sino para la sociedad en general, promoviendo valores como la solidaridad y el respeto a la diferencia.

Por otro lado, en virtud del artículo 55º de la Constitución Política, “los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”, con lo cual se debe interpretar que lo dispuesto en el artículo 24º de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se incorpora de manera automática al ordenamiento jurídico peruano e ingresa como un derecho fundamental en virtud del artículo 3º de la Constitución.

En este sentido, pese a que no existe reconocimiento expreso, el derecho a la educación inclusiva forma parte de los derechos que gozan de protección constitucional.

Se debe precisar que el Tribunal Constitucional ha señalado que la educación posee también una naturaleza de servicio público, en la medida en que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, de ejecución *per se* o por terceros bajo fiscalización estatal. Por ende, señala el máximo intérprete de la Constitución, el Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad de los servicios educativos, así como de aumentar progresivamente su cobertura y calidad, debiendo considerar siempre como premisa básica que tanto el derecho a la educación como todos los derechos fundamentales (e incluso las disposiciones constitucionales que regulan la actuación de los órganos constitucionales) tienen como fundamento el principio de la dignidad humana.³⁹

En esa línea, si bien todo proceso educativo tiene como principio la libertad y pluralidad de la oferta educativa que hace posible la intervención de los

³⁸ Expediente N° 4232-2004-AA/TC, fundamento 12.a.

³⁹ Expediente N° 4232-2004-AA/TC, fundamento 11.

particulares, la gestión y práctica de las instituciones educativas que éstos constituyen deben desarrollarse con sujeción a los lineamientos generales de la política educativa nacional que imparte el Ministerio de Educación.

Además, es importante destacar que, en tanto servicio público, la educación requiere la inspección y vigilancia estatal para asegurar una adecuada calidad y el logro de sus fines, tanto si el servicio es prestado por el mismo Estado como por una institución privada.

Ésta es la razón por la cual el artículo 3° del Reglamento de Instituciones Privadas de Educación Básica y Educación Técnico Productiva⁴⁰ dispone que, en tales instituciones, el proceso educativo se desarrolla con sujeción a los principios constitucionales. Además, según el artículo 19° de este reglamento, la línea axiológica e institucional debe respetar los principios y valores establecidos en la Constitución y la Ley General de Educación.

2.2.3 Elementos del derecho a la educación inclusiva

De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la educación, en todas sus formas y niveles, debe ajustarse a un perfil consistente en cuatro aspectos interrelacionados y fundamentales que van de la mano con las obligaciones que debe garantizar el Estado: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. Estos elementos constituyen los componentes esenciales del derecho a la educación.⁴¹

La disponibilidad está referida a la obligación del Estado de garantizar un número suficiente de instituciones educativas, docentes y material educativo.

La accesibilidad se relaciona con el deber de los Estados de maximizar las oportunidades de acceso al sistema educativo eliminando cualquier tipo de obstáculos. La accesibilidad supone que todas las personas, en especial las más vulnerables, puedan participar, desde un punto de vista económico, tecnológico, considerando su ubicación geográfica y las condiciones arquitectónicas, en el sistema educativo. Así, la accesibilidad involucra tres dimensiones: i) no discriminación; ii) accesibilidad física; y, iii) accesibilidad económica.

La aceptabilidad supone la obligación de garantizar una educación de calidad, asegurando que los programas de estudio y los métodos pedagógicos se ajusten

⁴⁰ Decreto Supremo N° 009-2006-ED, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 20 de abril del 2006.

⁴¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 13, Op. Cit., párrafo 6.

a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza, y que la educación impartida sea aceptable tanto para los niños como para los padres.

La adaptabilidad implica la obligación del Estado de garantizar una educación que se adapte a las necesidades de las sociedades y comunidades, y responda a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados. Entre sus múltiples fines, la adaptabilidad debe garantizar la permanencia de los niños en el sistema educativo.

Desde esta perspectiva, los componentes esenciales del derecho a la educación pueden ser expresados en términos de derechos.⁴² Así, la realización del derecho a la educación inclusiva supone asegurar el respeto de cuatro derechos que constituyen el núcleo esencial o contenido no negociable que el Estado está obligado a garantizar en virtud de los instrumentos internacionales descritos.

Cuadro N° 2
Componentes del derecho a la educación inclusiva

Componentes del derecho a la educación	Contenido en materia de educación inclusiva
Disponibilidad	Garantizar un número suficiente de instituciones educativas, Saanee, docentes y material educativo.
Accesibilidad	Gratuidad de la educación inclusiva. No discriminación en el acceso y permanencia del alumno con discapacidad. Infraestructura y mobiliario accesibles que permitan el libre desplazamiento y uso por estudiantes con discapacidad física y sensorial.
Aceptabilidad	Derecho a recibir una educación inclusiva de calidad. Este derecho supone que las escuelas cuenten con docentes debidamente capacitados y con textos y materiales educativos adecuados y adaptados para su uso por estudiantes con discapacidad. Asimismo, implica que los Saanee brinden apoyo efectivo a las instituciones educativas. Derecho de los padres a participar en el proceso educativo de sus hijos e hijas, y derecho de los estudiantes (de ambos sexos) con discapacidad a no ser sometidos a ningún tipo de exclusión o maltrato.
Adaptabilidad	Derecho a una educación que se adapte a las necesidades del estudiante con discapacidad, garantizando su permanencia y participación. Derecho al aprendizaje del sistema Braille, el lenguaje de señas y otros medios y formatos de comunicación. Derecho a contar con adaptaciones curriculares necesarias, destinadas a favorecer un adecuado desarrollo educativo.

⁴² Los componentes esenciales del derecho a la educación pueden ser analizados desde las tres dimensiones en que se presenta este derecho: i) la dimensión de los derechos a la educación (asequibilidad y accesibilidad); ii) la dimensión de los derechos por la educación (adaptabilidad); y, iii) la dimensión de los derechos en la educación (aceptabilidad). Ver Tomasevski, Katarina. *Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación a la Comisión de Derechos Humanos*. El CN.4/1999/49, 13 de enero de 1999, párrafo 50.

2.2.4 Las obligaciones en materia de educación y el contenido programático de la educación inclusiva

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido que, al igual que otros derechos, el derecho a la educación impone a los Estados tres niveles de obligaciones: las obligaciones de respetar, proteger y cumplir.⁴³ Estas obligaciones deben ser cumplidas asegurando que la educación inclusiva sea disponible, accesible, aceptable y adaptable.

La obligación de respetar exige que los Estados eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. Por ello, los Estados deben abstenerse de denegar o restringir el adecuado funcionamiento de escuelas inclusivas.

En este sentido, los Estados deben determinar y delegar responsabilidades en los diversos niveles del gobierno central, regional y local, directores escolares y docentes.⁴⁴ Asimismo, deben abstenerse de limitar o denegar el acceso igualitario de las personas con discapacidad a escuelas regulares. Además, exige a los Estados abstenerse de aplicar programas, metodologías o materiales educativos que limiten la participación y el desarrollo de las personas con discapacidad en igualdad de oportunidades.

La obligación de proteger impone a los Estados adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. En este sentido, la obligación de proteger incluye la obligación de velar para que terceros, incluidos los padres, no impidan que los niños y las niñas con discapacidad asistan a la escuela. También incluye la obligación de los Estados de adoptar leyes que tengan como fin la implementación de una educación inclusiva garantizando el acceso igualitario de las personas con discapacidad y de otros grupos vulnerables a escuelas regulares.

Con este fin, el Estado debe propiciar la participación de los padres, la comunidad y los propios estudiantes con discapacidad en el proceso educativo; la lucha contra hábitos y actitudes discriminatorias y el respeto de los derechos de las personas con discapacidad.⁴⁵

Por otro lado, la obligación de cumplir requiere que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten los apoyos que requieran de acuerdo a sus

⁴³ Observación General 13, Op. Cit., párrafo 47.

⁴⁴ Muñoz Villalobos, Vernor. Op. Cit., párrafo 31.

⁴⁵ *Ibíd.*, párrafo 29.

necesidades. La implementación de esta obligación requiere que los Estados adopten medidas de carácter legislativo, administrativo y presupuestal para dar plena efectividad al derecho a una educación inclusiva.

Esto implica que los Estados deben reconocer en sus ordenamientos jurídicos a la educación inclusiva como un componente inherente del derecho a la educación y adoptar políticas concretas en esta materia.⁴⁶

Específicamente, los Estados tienen la obligación de implementar un número suficiente de escuelas inclusivas teniendo en cuenta su distribución equitativa en todo el país. Estas escuelas deberán presentar una infraestructura adecuada, así como las adecuaciones arquitectónicas necesarias para permitir la asistencia de los niños, las niñas y los adolescentes con discapacidad. Asimismo, los Estados deben garantizar la presencia de docentes y personal administrativo debidamente capacitados; el uso del lenguaje de señas, el sistema Braille y otros medios alternativos de comunicación; el suministro de material educativo adaptado; la promoción de la formulación de planes de estudios comunes a todos los estudiantes y de adecuaciones curriculares; y el apoyo individualizado al estudiante con discapacidad en los casos necesarios.

Finalmente, los Estados deben garantizar una asignación de recursos adecuada y sostenible para la implementación de la educación inclusiva.⁴⁷ En consecuencia, en el marco de sus compromisos internacionales, el Estado peruano tiene la obligación de avanzar lo más expeditivamente posible hacia la plena realización del derecho a la educación inclusiva, adoptando medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles.⁴⁸ Asimismo, tiene la obligación de respetar, proteger y cumplir este derecho, diseñando y ejecutando políticas públicas que garanticen la asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de la educación inclusiva.

De acuerdo con el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y

⁴⁶ *Ibíd.*, parágrafo 27.

⁴⁷ *Ibíd.*, parágrafo 32.

⁴⁸ El Tribunal Constitucional señala que el principio de progresividad en el gasto al que se refiere la Undécima disposición final y transitoria de la Constitución Política es concordante con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En este sentido, dicho principio constitucional “no puede ser entendido con carácter indeterminado y, de este modo, servir de alegato frecuente para la inacción del Estado”. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2945-2003-AA/TC, fundamento 36.

la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

En el mismo sentido, el artículo 1 del Protocolo de San Salvador dispone que:

Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.

Finalmente, el artículo 4º de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, referido a las obligaciones generales que rigen para su cumplimiento establece que:

Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

Esta redacción y el uso de los términos “hasta el máximo de los recursos” y “progresivamente” abre la posibilidad de dar cumplimiento paulatino a estos derechos; ello, en la práctica, ha generado la postergación del cumplimiento de las obligaciones por parte de los Estados, como es el caso del derecho a la educación. No obstante, esto es incorrecto, ya que la progresividad a la que aluden los anteriores instrumentos se deben interpretar en dos sentidos complementarios: de una parte, en el sentido de que la satisfacción plena de los derechos allí establecidos conlleva una cierta *gradualidad*, pero a la vez, implica una noción de *avance* hacia un objetivo.

Respecto a la progresividad entendida como gradualidad, el propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que:

[el] concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. En este sentido, la obligación difiere de manera importante de la que figura en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, e incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes.⁴⁹

Sin embargo, agrega que el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo o, en otras palabras, progresivamente, se prevea en relación con el Pacto, no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.⁵⁰

Pero, además de entender la progresividad como gradualidad, la frase debe ser leída a la luz del objetivo general de los tratados de derechos humanos, es decir, el establecimiento de obligaciones claras a los Estados Partes al respecto de la plena realización de los derechos en cuestión. Por ende, los Estados tienen la obligación de actuar tan rápida y efectivamente como sea posible hacia esa meta.⁵¹ Así, la noción de progresividad comporta un segundo sentido, referido a la noción de *progreso* o *avance*, conforme a la cual los Estados tienen la obligación de *mejorar* las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha recalcado, a este respecto, que las medidas que el Estado debe adoptar para la plena efectividad de los derechos reconocidos “*deben ser deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones reconocidas en el Pacto*”.⁵²

En otras palabras, lo que estos tratados disponen en materia del derecho a la educación (y de otros derechos económicos, sociales y culturales) es, ante todo, la obligación de *mejora continua de las condiciones de existencia*, es decir, la progresividad en el sentido de *progreso*, o ampliación de la cobertura y protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Así lo ha señalado

⁴⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 3, adoptada en el Quinto Período de Sesiones, 1990, parágrafo 9.

⁵⁰ *Ibíd.*, parágrafo 9.

⁵¹ *Ibíd.*, parágrafo 9.

⁵² *Ibíd.*, parágrafo 2.

también la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador de 1996, cuando estableció que “*el principio de desarrollo progresivo establece que tales medidas se adopten de manera constante, y que constantemente promuevan la plena efectividad de estos derechos*”.⁵³

Como corolario a esta obligación de progresividad en el cumplimiento del derecho a la educación surge, a su vez, la prohibición de adoptar medidas regresivas con relación a este derecho. Esta noción de regresividad ha sido recogida también por las Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que consideran violatorias de estos derechos, entre otras, “*la derogación o suspensión de la legislación necesaria para el goce continuo de un derecho económico, social y cultural de que ya se goza*” y “*la adopción de cualquier medida que sea intencionalmente regresiva y que reduzca el nivel de protección de cualquiera de estos derechos*”.⁵⁴

En este sentido, la no regresividad implicará la prohibición de adoptar políticas y medidas y, por ende, de sancionar normas jurídicas que empeoren la situación de este derecho con relación al grado de satisfacción que existía al momento en que fue adoptado el tratado internacional respectivo, o bien en cada mejora “progresiva”. Así, en virtud de la prohibición de regresividad se encuentran prohibidas todas aquellas medidas que, sin justificación adecuada, restrinjan la situación de los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la educación, existente al momento de la adopción de las obligaciones internacionales que se hayan asumido.⁵⁵

Finalmente, es importante recordar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado algunas pautas que pueden ser tomadas en consideración al momento de realizar el análisis del cumplimiento de las obligaciones progresivas del Estado. De este modo, ha establecido que:

Cuando estudie una comunicación en que se afirme que un Estado Parte no ha adoptado medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, [...] examinará las medidas, legislativas o de otra índole, que el Estado Parte haya adoptado efectivamente. Para determinar si

⁵³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*, 1996, p. 25.

⁵⁴ Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptadas entre el 22 y 26 de enero de 1997 por un grupo de expertos, Directriz 14.a y 14.e.

⁵⁵ Abramovich, Víctor y Courtis, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Ed. Trotta, 2002, p. 92. Citado por Salmón, Elizabeth. *Los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano*. Lima: GTZ, 2010, pp. 34 y 35.

esas medidas son ‘adecuadas’ o ‘razonables’, el Comité podrá tener en cuenta, entre otras, las consideraciones siguientes:

- a) hasta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales;
- b) si el Estado Parte ejerció sus facultades discrecionales de manera no discriminatoria y no arbitraria;
- c) si la decisión del Estado Parte de no asignar recursos disponibles se ajustó a las normas internacionales de derechos humanos;
- d) en caso de que existan varias opciones en materia de normas, si el Estado Parte se inclinó por la opción que menos limitaba los derechos reconocidos en el Pacto;
- e) el marco cronológico en que se adoptaron las medidas;
- f) si las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados; si las medidas fueron no discriminatorias y si se dio prioridad a las situaciones graves o de riesgo.⁵⁶

Asimismo, al margen del cumplimiento progresivo del derecho a la educación, se debe tomar en consideración que, según ha señalado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁵⁷son dos las obligaciones que resultan particularmente importantes para comprender la índole de las obligaciones en materia de tales derechos, como es el derecho a la educación. Una de ellas, que podríamos denominar “sustantiva” o “de contenido”, consiste en que los Estados se comprometen a garantizar que los derechos pertinentes se ejercerán sin discriminación de ninguna índole.

Es decir, que al margen del tiempo con el que cuentan los Estados para cumplir sus obligaciones en materia de DESC, la satisfacción de éstos implica, transversalmente, una satisfacción del derecho a la igualdad y no discriminación, mandatos que generalmente no implican costo económico alguno en su cumplimiento, al menos en su fase de obligación negativa (no discriminar), y que son consideradas disposiciones auto aplicativas (o de cumplimiento inmediato) y cuyo cumplimiento no se encuentra condicionado ni limitado por ningún elemento.⁵⁸

La obligación de garantizar el ejercicio del derecho a la educación sin discriminación implica el deber de los Estados no solo de abstenerse de realizar

⁵⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Declaración sobre la “Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el ‘máximo de los recursos de que disponga’ de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto”, E/C.12/2007/1, 38 Período de Sesiones, 21 de septiembre del 2007, parágrafo 8.

⁵⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 3. Op. Cit., parágrafos 1 y 2.

⁵⁸ *Ibíd.*, parágrafo 2.

cualquier acto discriminatorio, sino también de adoptar medidas concretas de carácter legislativo, administrativo, judicial, social – entre otras – contra la discriminación.⁵⁹

Estas medidas deberán estar orientadas a lograr la igualdad entre las personas y, de manera particular, de los grupos más vulnerables de la población, como las personas con discapacidad. La adopción de tales medidas no puede ser interpretada como una violación del derecho de no discriminación en la educación.⁶⁰

Por otro lado, señala el Comité, los Estados tienen una segunda obligación que consiste en el compromiso de adoptar medidas, no solo legislativas, sino de toda índole (institucionales, administrativas, económicas, etc.), orientadas hacia la satisfacción de estas obligaciones. Estas medidas, si bien pueden implicar acciones que sean progresivamente implementadas, no por ello deben demorar en su adopción. Por lo tanto, si bien en virtud de la progresividad, la realización de los derechos pertinentes se puede lograr de manera paulatina, las medidas tendentes a lograr este objetivo se deben adoptar dentro de un plazo razonable luego de la asunción del compromiso internacional. En esa línea, el compromiso de “adoptar medidas” (tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales) es una obligación de efecto inmediato, aun cuando los efectos de esa adopción de medidas sean paulatinos.⁶¹

En el mismo sentido, en el Informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú 2000, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que:

El carácter progresivo con que la mayoría de los instrumentos internacionales caracteriza las obligaciones estatales relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales implica para los Estados, con efectos inmediatos, la obligación general de procurar constantemente la realización de los derechos consagrados, sin retrocesos. Luego, los retrocesos en materia de derechos económicos, sociales y culturales pueden configurar una violación, entre otras decisiones, a lo dispuesto en el artículo 26 de la Convención Americana (el resaltado es nuestro).⁶²

⁵⁹ Ibid., párrafos 1 a 7.

⁶⁰ Ibid., párrafo 32.

⁶¹ Texier, Philippe. *Exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema universal*. En: AA. VV. *Construyendo una agenda para la justiciabilidad de los derechos sociales*. CEJIL: San José, 2004, p. 17.

⁶² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú, 2000*, p. 18.

CAPÍTULO III

SUPERVISIÓN DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN INCLUSIVA EN EL PERÚ

3.1 Análisis de la normativa nacional en materia de educación inclusiva

La Ley N° 28044, Ley General de Educación,⁶³ ha incorporado un enfoque inclusivo en las diversas etapas, niveles y modalidades del sistema educativo peruano.⁶⁴ De este modo, su artículo 8° consagra a la equidad e inclusión como principios de la educación. De acuerdo con dicha ley, la inclusión implica la incorporación de las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades. Por su parte, en virtud del principio de equidad se debe garantizar a todas las personas iguales oportunidades de acceso, permanencia y trato en el sistema educativo.

En el mismo sentido, el artículo 23° de la Ley General de la Persona con Discapacidad⁶⁵ señala que la educación de la persona con discapacidad está dirigida a su integración e inclusión social, económica y cultural. Con este fin, los Centros Educativos Regulares y Especiales deberán incorporar a las personas con discapacidad, tomando en cuenta la naturaleza de la discapacidad, las aptitudes de la persona, así como las posibilidades e intereses individuales y/o familiares.

El referido artículo establece, además, la prohibición de negar el acceso y la permanencia a un estudiante en un centro educativo por razones de discapacidad física, sensorial o mental, declarando la nulidad de todo acto que basado en motivos discriminatorios afecte de cualquier manera la educación de dichas personas. Asimismo, el artículo 22° de la misma ley contempla que dentro del proyecto curricular de las instituciones educativas regulares y especiales se deberán tener en cuenta las adaptaciones curriculares necesarias que permitan dar una respuesta educativa pertinente a

⁶³ Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de julio del 2003.

⁶⁴ El sistema educativo se organiza en etapas, niveles y modalidades:

a) Etapas.- Son períodos progresivos en que se divide el sistema educativo. El sistema comprende dos etapas: la educación básica y la educación superior.

b) Niveles.- Son períodos graduales del proceso educativo, articulados dentro de las etapas educativas. La educación básica tiene tres niveles: inicial, primaria y secundaria.

c) Modalidades.- Son alternativas de atención educativa que se organizan en función de las características específicas de las personas a quienes se destina este servicio. La educación básica tiene tres modalidades: regular (EBR), alternativa (EBA) y especial (EBE).

⁶⁵ Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de enero de 1999.

la diversidad de estudiantes, incluyendo a niños, niñas y adolescentes con necesidades educativas especiales.

Por su parte, el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018⁶⁶ establece, dentro de las acciones a adoptar en materia de educación, el diseño e implementación de políticas educativas inclusivas y acceso, permanencia y éxito de los estudiantes con discapacidad incluidos en el Sistema Educativo Nacional.

Bajo este marco legal, el Ministerio de Educación ha emitido diversas normas reglamentarias que regulan la inclusión de estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad en instituciones educativas de todas las modalidades:

- Decreto Supremo N° 013–2004–ED, Reglamento de Educación Básica Regular,⁶⁷ que recoge los principios de la Ley General de Educación y propone mecanismos para hacer posible la inclusión: accesibilidad física, capacitación docente y diversificación curricular. El artículo 60° de dicha norma establece como uno de los objetivos de la educación primaria ofrecer atención diversificada para atender los diversos ritmos y niveles de aprendizaje y la diversidad cultural. Asimismo, el artículo 11° de dicho Reglamento hace factible el principio de inclusión, estableciendo que los estudiantes que presentan necesidades educativas, asociadas a discapacidades sensoriales, intelectuales, motrices y quienes presentan talento y superdotación deben ser incluidos, de acuerdo a metas anuales, en las instituciones educativas.
- Resolución N°0440-2004-ED que aprueba el Diseño Curricular Nacional de Educación Básica Regular,⁶⁸ que establece que el Diseño Curricular Nacional tiene dentro de sus principios rectores a la inclusión.
- Decreto Supremo N° 002–2005–ED, Reglamento de Educación Básica Especial,⁶⁹ que recoge el principio de inclusión establecido en la Ley General de Educación y enfatiza la transversalidad de la atención de los estudiantes con necesidades educativas especiales en todo el sistema educativo.
- Directiva N° 001–2006–VMGP/DINEIP/UEE, “Normas para la matrícula de estudiantes con necesidades educativas especiales en Instituciones Educativas Inclusivas y Centros y Programas de Educación Básica

⁶⁶ Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 007-2008-MIMDES, publicado en el diario oficial *El Peruano*, el 23 de diciembre del 2008.

⁶⁷ Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 3 de agosto del 2004.

⁶⁸ Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de diciembre del 2008.

⁶⁹ Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de enero del 2005.

Especial”,⁷⁰ que establece disposiciones para el acceso de estudiantes con discapacidad a las instituciones educativas de diversos niveles y modalidades del sistema educativo.

- Directiva N° 76-2006-VMGP/DINEBE, “Normas complementarias para la conversión de los Centros de Educación Especial en Centros de Educación Básica Especial (CEBE) y los Servicios de Apoyo y Asesoramiento a las Necesidades Educativas Especiales (SAANEE)”,⁷¹ que regula el procedimiento para la constitución de los CEBE y el funcionamiento de los Saanee, así como las acciones que deben desarrollar.
- Directiva N° 001-2008-VMGP/DINEIP/DIGEBE⁷² “Normas para la matrícula de niños, niñas, jóvenes con discapacidad en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo en el marco de la educación inclusiva”.
- Directiva para el desarrollo del año escolar 2011 en las instituciones educativas de educación básica y técnico productiva, que establece algunas obligaciones para las instituciones educativas públicas y privadas en materia de inclusión.⁷³

De acuerdo con las referidas normas, se pueden extraer las siguientes obligaciones para las instituciones educativas en materia de educación inclusiva, con independencia de su tipo de gestión.

⁷⁰ Aprobada mediante la Resolución Ministerial N° 0054-2006-ED, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 1 de febrero del 2006.

⁷¹ Aprobada mediante la Resolución Directoral N° 0354-2006-ED, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 1 de junio del 2006.

⁷² Aprobada por la Resolución Ministerial N° 0069-2008-ED, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de febrero del 2008.

⁷³ Aprobada mediante la Resolución Ministerial 0348-2010-ED, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 27 de noviembre del 2010.

Cuadro N° 3

Obligaciones para las instituciones educativas en materia de educación inclusiva

Elementos del derecho a la educación	Obligaciones concretas	Desarrollo de la obligación	Base de legal
Disponibilidad	Vacantes	Asignar un mínimo de dos vacantes para estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad ⁷⁴	Directiva N° 001-2006-VMGP/DINEIP/UEE Directiva N° 001-2008-VMGP/DINEIP/DIGEBE
Disponibilidad	Docentes	Asignar un profesor sin aula a cargo	Directiva N° 001-2006-VMGP/DINEIP/UEE Directiva N° 001-2008-VMGP/DINEIP/DIGEBE
Accesibilidad	Acceso sin discriminación	Registrar al estudiante con discapacidad en la nómina de matrícula y utilizar una ficha única de matrícula	Directiva N° 001-2008-VMGP/DINEIP/DIGEBE
Accesibilidad	Acceso sin discriminación	No denegar el acceso del estudiante a un centro educativo por razones de discapacidad física, sensorial o mental	Art. 23.2 de Ley General de la Persona con Discapacidad Directiva para el desarrollo del año escolar 2011 Artículo 14° del Código del Niño y el Adolescente
Accesibilidad	Acceso sin discriminación	Documentos para matrícula: i) partida de nacimiento, ii) certificado de discapacidad y iii) evaluación psico-pedagógica. ⁷⁵	Directiva N° 001-2006-VMGP/DINEIP/UEE Directiva N° 001-2008-VMGP/DINEIP/DIGEBE

⁷⁴ De conformidad con la Directiva N° 001-2006-VMGP/DINEIP/UEE, el personal directivo y docente de las instituciones educativas regulares deberá asignar un mínimo de dos vacantes para estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad. No obstante, esta obligación presenta algunas imprecisiones.

En primer lugar, no es reiterada en la Directiva N° 001-2008-VMGP/DINEIP/DIGEBE, que también prescribe disposiciones para el acceso de estos estudiantes a las instituciones educativas regulares, toda vez que no especifica el número de vacantes en materia de reserva. Por otro lado, la Directiva para el año escolar 2011 señala la obligación de las entidades públicas de reservar vacantes para estudiantes con discapacidad, “de acuerdo con la demanda”, pero no contempla una disposición similar para el caso de las instituciones educativas privadas. Por el contrario, señala, para estas últimas, la obligación de “promover la inclusión de estudiantes con discapacidad”. Al respecto, puesto que las Directivas N° 001-2006 y N° 001-2008 tienen el carácter de generales y permanentes en el tiempo, y que no se contradicen – salvo la especificidad de la primera respecto a la reserva de vacantes, la Defensoría del Pueblo considera que el número de vacantes a reservar sea, como mínimo, de dos, pues contribuye en mayor medida a garantizar el acceso de niños y niñas con discapacidad a instituciones educativas de modalidades distintas a la educación básica especial.

⁷⁵ No obstante, como se puede ver en el recuadro inferior, el marco legal establece que no es posible condicionar la matrícula de un estudiante con discapacidad a la presentación de dichos documentos. En este sentido, la norma otorga un plazo para regularizar la presentación de tal documentación.

Accesibilidad	Acceso sin discriminación	No condicionar la matrícula de un/a estudiante con discapacidad a la presentación de documentos pedagógicos ni certificado de discapacidad. Plazo de un semestre para regularizar documentación. ⁷⁶	Directiva N° 001-2008-VMGP/DINEIP/DIGEBE Directiva para el desarrollo del año escolar 2011
Accesibilidad	Acceso sin discriminación	Asesorar a los padres de familia y coordinar con las instancias pertinentes la obtención de la documentación necesaria para la matrícula.	Directiva N° 001-2006-VMGP/DINEIP/UEE Directiva N° 001-2008-VMGP/DINEIP/DIGEBE
Accesibilidad	Acceso sin discriminación	No condicionar la matrícula de los estudiantes (tengan o no necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad) en el nivel de inicial y primer grado, a una evaluación de ingreso.	Directiva para el desarrollo del año escolar 2011
Accesibilidad	Acceso sin discriminación	En caso de traslado de matrícula, no solicitar requisitos adicionales a los establecidos para los diferentes niveles y modalidades (se incluye la posibilidad de solicitar informe psicopedagógico).	Directiva N° 001-2006-VMGP/DINEIP/UEE Directiva N° 001-2008-VMGP/DINEIP/DIGEBE Directiva para el desarrollo del año escolar 2011
Accesibilidad	Acceso sin discriminación	Considerar en su calendario cívico, el día de la Educación Inclusiva (16 de octubre)	Directiva para el desarrollo del año escolar 2011
Accesibilidad	Acceso sin discriminación	Realizar acciones de sensibilización a la comunidad educativa.	Directiva para el desarrollo del año escolar 2011
Accesibilidad	Accesibilidad física	Adoptar las medidas de accesibilidad física necesarias para asegurar la inclusión progresiva de los/as estudiantes con necesidades educativas especiales	Art. 11° Reglamento EBR Directiva para el desarrollo del año escolar 2011
Aceptabilidad	Diseño educativo	Las instituciones educativas deben construir su propuesta curricular con participación de toda la comunidad educativa, a partir de los resultados de un diagnóstico de las características de los estudiantes y las necesidades específicas de aprendizaje de la población beneficiaria	Artículo 24° Reglamento EBR

⁷⁶ Si bien la partida de nacimiento, el certificado de discapacidad y la evaluación psicopedagógica son requisitos para la matrícula de un menor con necesidades educativas especiales, la carencia de los mismos no impide dicho procedimiento. En este sentido, el Director de la institución educativa es responsable de asesorar a los padres de familia y coordinar con las instancias pertinentes la obtención de los mismos. Esto ha sido confirmado por la Directiva para el desarrollo del año escolar 2011 que establece la prohibición, bajo responsabilidad del Director de la institución educativa, de la exigencia de documentos y otros requisitos en materia de la realidad especial del niño como requisito para la matrícula, que sea impedimento y dificulte el acceso al sistema educativo inclusivo.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Acceptabilidad	Capacitación a docentes	Consignar en su Plan Anual de Trabajo acciones para fortalecer las capacidades pedagógicas de sus docentes, organizando jornadas de interaprendizaje y reflexión permanente	Directiva para el desarrollo del año escolar 2011
Acceptabilidad	Capacitación a docentes	Facilitar la participación de sus docentes en acciones de capacitación diseñadas por la propia institución, Municipalidad, UGEL, DRE, Ministerio de Educación u otro sector del Estado y/o institución particular acreditada por la instancia competente, siempre que no se afecte el normal desarrollo de la jornada escolar.	Directiva para el desarrollo del año escolar 2011
Acceptabilidad	Permanencia sin discriminación	Prohibir la comisión de actos discriminatorios contra la persona con discapacidad.	Art. 23.2 Ley General de la Persona con Discapacidad
Acceptabilidad	Permanencia sin discriminación	Hacer de conocimiento de los estudiantes y padres de familia, las convocatorias nacionales culturales y deportivas, y garantizar la participación de los estudiantes con y sin discapacidad en las diferentes actividades culturales y deportivas que realiza la institución educativa.	Art. 23.2 Ley General de la Persona con Discapacidad Directiva para el desarrollo del año escolar 2011
Acceptabilidad	Participación de padres	Asegurar la efectiva participación de los padres	Directiva para el desarrollo del año escolar 2011
Acceptabilidad	Diseño curricular	Considerar los lineamientos regionales elaborados por la DRE a la cual pertenecen, teniendo como base los Diseños Curriculares Nacionales de manera que tenga en cuenta las necesidades educativas especiales de los estudiantes	Directiva para el desarrollo del año escolar 2011 Artículo 11° del Reglamento de Educación Básica Regular
Acceptabilidad	Coordinación con el Saanee	Coordinar con el equipo Saanee para asegurar la inclusión con calidad y equidad	Directiva N° 001-2008-VMGP/DINEIP/DIGEBE
Acceptabilidad	Coordinación con el Saanee	Coordinar con el equipo Saanee para capacitar a los docentes y sensibilizar a los padres de familia y la comunidad	Directiva N° 001-2008-VMGP/DINEIP/DIGEBE
Acceptabilidad	Evaluaciones	Realizar evaluación permanente y de proceso durante el año escolar.	Directiva para el desarrollo del año escolar 2011
Acceptabilidad	Promoción de grado	Para la promoción de grado considerar , por un lado la edad normativa, y por otro el logro de los aprendizajes establecidos en las adaptaciones curriculares individuales (establecidos en el informe psicopedagógico emitido por el Saanee)	Directiva N° 001-2006-VMGP/DINEIP/UEE Directiva N° 001-2008-VMGP/DINEIP/DIGEBE

Adaptabilidad	Adaptaciones curriculares	Realizar las adaptaciones curriculares que requiera el proceso de enseñanza-aprendizaje de cada estudiante.	Directiva para el desarrollo del año escolar 2011
Adaptabilidad	Evaluaciones	Diseñar evaluaciones flexibles y diferenciadas, usando diversas formas y lenguajes	Art. 32° Reglamento EBR
Adaptabilidad	Carga docente	Las aulas inclusivas deben tener un número de estudiantes menor al establecido para los niveles correspondientes	Directiva N° 76-2006-VMGP/DINEBE Directiva N° 001-2008-VMGP/DINEIP/DIGEBE
Adaptabilidad	Evaluaciones	Formular niveles de logro para la promoción y certificación de los estudiantes con necesidades educativas especiales considerando las adaptaciones curriculares	Directiva para el desarrollo del año escolar 2011

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, se puede citar dentro de la normativa vinculada a la Ley N° 29719, Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas.⁷⁷ Dicha norma regula la prohibición de acoso escolar, estableciendo mecanismos de diagnóstico, prevención, sanción y erradicación de la violencia, el hostigamiento, la intimidación y cualquier acto considerado como acoso entre los alumnos de las instituciones educativas.

Debido a que la persona es altamente vulnerable por su condición de discapacidad y está sujeta a situaciones de violencia, consideramos que las disposiciones establecidas en dicha ley y, en particular, los artículos 6° y 7° referidos a las obligaciones de los docentes y directores de las instituciones educativas, deben ser tomados en consideración en el marco del análisis del cumplimiento de la educación inclusiva, a efectos de garantizar una educación sin discriminación y libre de violencia. Asimismo, se debería aprovechar el espacio semanal de tutoría educativa para generar un espacio de aprendizaje en una convivencia pacífica y de respeto a la diversidad.

3.1.1 Análisis de las obligaciones en educación inclusiva y su alcance a las instituciones educativas privadas

En la mayoría de los casos, las normas nacionales hacen referencia al deber de cumplimiento de las obligaciones de las “instituciones educativas” en términos generales, bajo el desarrollo de un marco constitucional que otorga espe-

⁷⁷ Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de junio del 2011.

cial protección al derecho a la educación, con lo cual esta obligación alcanza también a las instituciones educativas privadas. Sin embargo, en la Directiva para el desarrollo del año escolar 2011 se distinguen algunas obligaciones específicas, según se trate de instituciones educativas públicas y privadas.

En opinión de la Defensoría del Pueblo, esta regulación resulta contraria al marco legal y constitucional de la educación inclusiva, por lo que corresponderá interpretar dichas disposiciones a la luz de este marco general y de la CDPCD. Asimismo, corresponderá al Ministerio de Educación tomar nota de estos diferentes niveles de obligación y modificar la regulación existente, en el marco del respeto al derecho a la educación de los estudiantes con discapacidad.

Así, en materia de educación inclusiva se desprenden las siguientes obligaciones para las instituciones privadas, respecto de las cuales el Estado debe supervisar su estricto cumplimiento:

- Accesibilidad física: La Directiva para el desarrollo del año escolar 2011 dispone que las instituciones educativas privadas deben asegurar las condiciones de accesibilidad para garantizar la atención educativa de los estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad.⁷⁸
- Diseño educativo y política institucional: El Reglamento de EBR, cuyas disposiciones según su artículo 1° son de aplicación a todas las instituciones educativas públicas y privadas, establece que éstas deben construir su propuesta curricular de acuerdo con el Diseño Curricular Nacional de la EBR. Esta construcción debe realizarse mediante un proceso de diversificación curricular conducido por el Director con participación de toda la comunidad educativa, a partir de los resultados de un diagnóstico de las características de los estudiantes y las necesidades específicas de aprendizaje de la población beneficiaria.⁷⁹
- Carga docente: Según el Reglamento de Educación Básica Especial, la Directiva N° 076-2006-ED y la Directiva N°001-2008, las aulas inclusivas deben tener un número menor de estudiantes al establecido para los niveles correspondientes.⁸⁰No obstante, la Directiva para el desarrollo del año escolar 2011 reserva esta disposición solo para el caso de las instituciones educativas públicas.⁸¹

⁷⁸ Parágrafo V.2.

⁷⁹ Artículo 24.

⁸⁰ Disposición Específica 4.

⁸¹ Parágrafo 8.1.c.

En opinión de la Defensoría del Pueblo, esta disposición, por una parte, constituye una garantía mínima de razonabilidad, por lo que la disminución de la carga docente debe ser una obligación aplicable también a las instituciones educativas privadas; por otra, carecería de sentido que las normas mencionadas promuevan la inclusión de estudiantes con discapacidad en ambas instituciones, pero aplicando una norma que busca “compensar” la carga de estudiantes con discapacidad solo a las instituciones educativas públicas. Asimismo, se debe tener en cuenta que las Directivas N° 076-2006-ED y N°001-2008 responden al ordenamiento constitucional y a los principios generales de la Ley General de Educación en materia de educación inclusiva, a la vez que tienen un carácter permanente.

- Proceso de matrícula: De acuerdo a la Directiva N° 001-2006, las niñas, los niños, los adolescentes, los jóvenes y los adultos con necesidades educativas especiales tienen derecho a acceder al Sistema Educativo Nacional mediante un proceso regular de matrícula, de acuerdo a la edad normativa que corresponde al grado, debiendo utilizarse la ficha única de matrícula.⁸²En el mismo sentido, la Directiva dispone que el personal directivo y docente está obligado a facilitar la matrícula oportuna de estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad de su jurisdicción.⁸³
- Requisitos de matrícula: Con relación a los requisitos para la matrícula, el párrafo 7 de la Directiva N° 001-2008 dispone para las instituciones educativas en general que si bien la partida de nacimiento, el certificado de discapacidad y la evaluación psicopedagógica son requisitos para la matrícula de un estudiante con necesidades educativas especiales, la carencia de éstos no impide dicho procedimiento.⁸⁴ El director de la institución educativa es responsable de asesorar a los padres de familia y coordinar con las instancias pertinentes la obtención de los mismos.⁸⁵Esto ha sido confirmado por la Directiva para el desarrollo del año escolar 2011 que establece la prohibición, bajo responsabilidad del director de la institución educativa, de la exigencia de documentos y otros requisitos en materia de la realidad especial del

⁸² Párrafo 6.1.

⁸³ Párrafo 7.4.

⁸⁴ En el mismo sentido, la Directiva para el año escolar 2011 establece que no es posible condicionar la matrícula de un estudiante con discapacidad a la presentación de documentos pedagógicos ni certificado de discapacidad.

⁸⁵ De acuerdo con la Directiva para el año escolar 2011, en el caso de la matrícula para educación primaria la falta de documentos debe regularizarse a más tardar al finalizar el primer semestre del año escolar.

estudiante como requisito para la matrícula, que sea impedimento y dificulte el acceso a la educación inclusiva.

- Traslado: Las Directivas N° 001-2006 y N°001-2008 señalan que las instituciones educativas en general no pueden solicitar requisitos adicionales a los establecidos para los diferentes niveles y modalidades, para proceder a un traslado de matrícula.⁸⁶ Similar disposición se encuentra en la Directiva para el año escolar 2011, que establece que los requisitos de traslado son los mismos establecidos en los diferentes niveles y modalidades, incluyendo el informe psicopedagógico, si lo hubiere.
- Docentes: De manera general podemos señalar que las disposiciones en materia de inclusión no imponen a las instituciones educativas privadas la obligación de contar con profesores especializados en educación inclusiva y, menos aún, en discapacidad sin aula a cargo, sino que reserva dicha tarea al Ministerio de Educación mediante una asignación presupuestal paulatina. En todo caso, la única obligación de las instituciones educativas privadas, según lo dispuesto en la Directiva para el año escolar 2011, es consignar en su Plan Anual de Trabajo acciones para fortalecer las capacidades pedagógicas de sus docentes, organizando jornadas de interaprendizaje y reflexión permanente. A la vez, deben facilitar la participación de sus docentes en acciones de capacitación diseñadas por la propia institución, Municipalidad, Unidades de Gestión Educativas Local (UGEL), Dirección Regional de Educación (DRE), Ministerio de Educación u otro sector del Estado y/o institución particular acreditada por la instancia competente. No obstante, señala la Directiva, estas acciones no deben afectar el normal desarrollo de la jornada escolar, con lo cual las posibilidades de lograr la efectiva participación de los docentes en estas jornadas disminuyen.
- Permanencia/asesoramiento: La Directiva para el año escolar 2011 dispone que las instituciones educativas en general deben garantizar la plena participación de los estudiantes con discapacidad en todas las actividades de la institución, así como facilitar la atención educativa para las necesidades educativas especiales. Adicionalmente, en el proceso de diversificación para estudiantes con necesidades educativas especiales, las instituciones educativas privadas deben realizar, de acuerdo a su reglamento interno, las adaptaciones curriculares que requiera el proceso de enseñanza-aprendizaje de cada estudiante. Estas disposiciones se deben leer de manera conjunta con lo establecido en la Di-

⁸⁶ Directiva N° 001-2006-VMGP/DINEIP/UEE, párrafo 6.7; y Directiva N° 001-2008-VMGP//DINEIP/DIGEBE, párrafo 8.

rectiva N° 001-2008, según la cual las instituciones educativas deben promover medidas de acción positiva para asegurar el aprendizaje y la participación de los estudiantes con discapacidad con el apoyo de los equipos Saanee, a fin de capacitar a los docentes y sensibilizar a los padres de familia y la comunidad.⁸⁷

- Evaluaciones: La Directiva para el año escolar 2011 dispone que la evaluación del estudiante con discapacidad debe ser permanente y de proceso durante el año escolar. Además, el artículo 32° del Reglamento de EBR dispone que la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes con necesidades educativas especiales debe ser flexible y diferenciada, usando diversas formas y lenguajes. Dicho proceso debe estar orientado a verificar y mejorar los resultados de aprendizaje. Por su parte, las Directivas N° 001-2006 y N°001-2008 establecen que la evaluación, certificación, actas y libretas de notas de los aprendizajes de estos estudiantes deben ser las mismas que se utilizan en la institución educativa.⁸⁸ Por otro lado, respecto del diseño mismo de las evaluaciones, la Directiva para el año 2011 establece que las instituciones educativas deben orientar y definir las acciones de evaluación de los aprendizajes, teniendo en cuenta la diversificación y adaptaciones curriculares sobre la base de la evaluación psicopedagógica y el plan de orientación Individual del estudiante con discapacidad, talento y/o superdotación. Además, deben formular los respectivos niveles de logro para la promoción y certificación de los estudiantes con necesidades educativas, considerando las adaptaciones curriculares.
- Otorgamiento de grado: La Directiva N° 001-2006 señala que para la promoción de grado de los estudiantes con necesidades educativas especiales se debe considerar, por un lado, la edad normativa, y por otro, el logro de los aprendizajes establecidos en las adaptaciones curriculares individuales.⁸⁹ Con relación a este punto, la Directiva N° 001-2008 añade que estos logros de aprendizaje se encontrarán contenidos en el informe psicopedagógico emitido por el equipo Saanee.⁹⁰ No obstante, el problema con relación a las entidades privadas radica en que no es claro el grado de coordinación que deben tener con el Saanee. Este punto será abordado en el siguiente acápite.

⁸⁷ Parágrafos 3 y 5. Pese a que la Directiva para el año 2011 reserva esta “asesoría” del Saanee a las instituciones educativas públicas, la misma Directiva señala también que la institución educativa inclusiva pública debe coordinar con el CEBE de su jurisdicción para recibir las orientaciones del Saanee, a fin de asegurar una inclusión efectiva.

⁸⁸ Directiva N° 001-2006, parágrafo 6.10; y Directiva N° 001-2008 parágrafo 11.

⁸⁹ Parágrafo 6.8.

⁹⁰ Parágrafo 9.

3.1.1.1 La limitada regulación y fiscalización de las instituciones educativas privadas

La Ley General de Educación, en sus artículos 5° y 13°, reconoce que el Estado regula y supervisa la atención que se brinda en las instituciones educativas privadas. Lo mismo hace respecto a los factores de calidad que deben otorgar dichas instituciones. En adición, el artículo 74° de la referida ley establece que entre las funciones de las UGEL están la regulación y supervisión de las actividades y los servicios que brindan las instituciones educativas de su jurisdicción.

En esa misma línea, el artículo 13° de la Ley N° 26549, Ley de los Centros Educativos Privados, dispone que el Ministerio de Educación, a solicitud de parte o de oficio, supervisa el funcionamiento de las instituciones educativas privadas, mediante sus órganos competentes, para asegurar el cumplimiento de las disposiciones prescritas en la ley que las regula, así como en la Ley General de Educación.

Asimismo, el artículo 27° del Reglamento de las Instituciones Privadas de Educación Básica y Educación Técnico Productiva también prescribe que el Ministerio de Educación mediante las DRE y UGEL supervisa el funcionamiento de estas instituciones educativas, con la finalidad de asegurar la calidad y eficiencia del servicio educativo y el cumplimiento de las disposiciones legales.

Esto concuerda con el artículo 48° de la misma norma, que establece la supervisión de las referidas instituciones por parte de las diversas instancias de gestión educativa. Por consiguiente, en aras de lograr un sistema educativo respetuoso de los derechos humanos y estándares internacionales, las instituciones educativas privadas deben acatar dichas normas.

Del mismo modo, el artículo 11° del Reglamento de Educación Básica Regular (EBR), que dispone que las instituciones de dicha modalidad de los distintos niveles de gestión (nacional, regional, local y de institución educativa) deben tomar las medidas de accesibilidad física, códigos y formas de comunicación, diversificación curricular, provisión de recursos específicos, capacitación docente para atender la diversidad, y fomento de un clima de tolerancia para incluir progresivamente a las personas con necesidades educativas especiales. Todo ello constituyen garantías que deben ser observadas por las instituciones en general sin distinción del tipo de gestión (pública, privada o por convenio).⁹¹

⁹¹ Artículo 11° del Reglamento de EBR.

Pese a la existencia de estas normas que regulan los aspectos pedagógicos y de gestión aplicables a las instituciones educativas de gestión pública y privada, uno de los principales cuestionamientos que se puede hacer a la normativa sobre la educación inclusiva en el Perú, es la brecha existente entre las obligaciones exigidas a las instituciones educativas públicas y privadas.

De acuerdo con el Censo 2009, 2,090 instituciones educativas privadas de toda modalidad y nivel han reportado estudiantes con discapacidad. De éstas, 863 son instituciones educativas privadas de nivel Primaria.

Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que si bien los Estados tienen la principal responsabilidad en la prestación directa de la educación en la mayor parte de las circunstancias;⁹² ello, *contrario sensu*, implica que también existe la posibilidad de que dicha responsabilidad recaiga en terceros. No obstante, en tanto la educación sea un servicio público, los terceros que lo brindan deben cumplir con satisfacer determinados estándares mínimos (vinculados a garantizar los elementos esenciales del derecho a la educación); y el Estado tiene la obligación de vigilar dicho cumplimiento.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció, en el caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*, el deber de fiscalización que tienen los Estados respecto de los centros de salud privados, en particular los centros de salud mental. Si bien se podría pensar que este deber se aplica sólo con relación a los centros de salud públicos, lo cierto es que en virtud del deber de garantía que tiene el Estado, esta obligación se extiende a los centros de atención médica privados.

En la referida sentencia, la Corte postuló este deber de fiscalización como medida necesaria para la debida protección de la vida e integridad de las personas bajo su jurisdicción, señalando que dicha obligación abarca tanto a las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos de salud, como a aquellas instituciones que se dedican exclusivamente a servicios privados de salud.

A pesar de que el razonamiento estuvo orientado a la garantía del derecho a la salud, consideramos que es plenamente aplicable al derecho a la educación en la medida que ambos son derechos humanos y tienen como denominador común los componentes de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad; además, tienen también el carácter de servicio público y la consiguiente protección a cargo del Estado. Por ello, la afectación en la cali-

⁹² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 13, Op. Cit., párrafo 48.

dad de la educación recibida puede generar consecuencias igualmente nefastas al derecho a la salud.

Asimismo, se debe recordar que las restricciones en el cumplimiento del derecho a la educación inclusiva configuran una situación de discriminación de la persona con discapacidad, en la medida que limitan o anulan, por motivo de la discapacidad de la persona, su acceso y permanencia en un sistema educativo de calidad.

En el ámbito supranacional, la prohibición de cometer actos de discriminación contra las personas con discapacidad constituye una norma común en la mayor parte de los tratados de derechos humanos, tanto del sistema universal como de los sistemas regionales de protección de dichos derechos.⁹³

Concretamente, la CDPCD ha establecido la obligación de los Estados de prohibir todo tipo de discriminación por motivos de discapacidad y garantizar a todas las personas con discapacidad protección legal, igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo (artículo 5°, numeral 2). En virtud de dicho tratado, los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discriminen por motivos de discapacidad (artículo 4°, numeral 1, literal e).

En el mismo sentido, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad dispone, en su artículo III.1.a, que los Estados deben adoptar medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración.

Sobre el particular, con anterioridad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya había precisado que

Los efectos del principio fundamental de la igualdad y no discriminación alcanzan a todos los Estados, precisamente por pertenecer dicho principio al dominio del *jus cogens*,⁹⁴ revestido de carácter imperativo, acarrea

⁹³ Courtis, Christian. *Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación*. En: Revista Derecho del Estado N° 24, Bogotá, julio del 2010, p. 105.

⁹⁴ Normas imperativas e inderogables del derecho internacional que han sido aceptadas y reconocidas por todos los Estados.

obligaciones *erga omnes*⁹⁵ de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares.⁹⁶

En efecto, la construcción de una sociedad inclusiva no se puede limitar a garantizar el mandato antidiscriminatorio en establecimientos y servicios del sector público, más aún si las barreras a la participación de las personas con discapacidad también se verifican en el ámbito privado. Por ello, la prohibición de discriminación y la exigencia de realizar ajustes razonables⁹⁷ involucra también a los proveedores de servicios privados.

Si bien la extensión de la aplicación de normas antidiscriminatorias al ámbito de las relaciones entre sujetos privados genera limitaciones considerables al principio de autonomía de la voluntad,⁹⁸ dichas limitaciones se derivan del deber de garantía establecido en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, asumido por los Estados con relación a los derechos humanos.

De acuerdo con dicha obligación, los Estados deben adoptar medidas para asegurar el ejercicio de derechos e impedir la interferencia de terceros; es decir, organizar el aparato estatal y las estructuras de ejercicio de poder público, de manera que se asegure jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.⁹⁹

De esta manera, la satisfacción del derecho a la educación inclusiva recae tanto en las instituciones públicas como en las privadas, con el mismo alcance. Afirmar lo contrario, es decir, permitir que las instituciones privadas asuman menos obligaciones en la materia, implica consentir una restricción en el derecho a la educación de las personas en general y, en particular, a las personas con discapacidad en estas instituciones y, por lo tanto, un acto de discriminación.

Ello guarda relación con lo afirmado en las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. De acuerdo con el texto de este documento, la finalidad de las Normas Uniformes es garantizar que niñas y niños, mujeres y hombres con discapacidad, en su calidad de miem-

⁹⁵ Que tiene efectos aplicables a todas las personas.

⁹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-18/03, parágrafo 110.

⁹⁷ El artículo 2 de la CDPD señala que se entenderá por ajustes razonables las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida cuando se requieran en un caso particular para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

⁹⁸ Courtis, Christian. *Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación*. Op. Cit., p.118.

⁹⁹ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, parágrafo 166.

bros de sus respectivas sociedades, puedan tener los mismos derechos y obligaciones que los demás, entre los que se encuentra el derecho a la educación.

Dichas normas estipulan que “los Estados deben reconocer el principio de la igualdad de oportunidades de educación en los niveles primario, secundario y superior para los niños, los jóvenes y los adultos con discapacidad en entornos integrados”, sin distinguir, según se trate, de centros públicos o privados. Para llevar a la práctica ese principio, los Estados deben velar por que los profesores estén capacitados para educar a niños con discapacidad en escuelas ordinarias y se disponga del equipo y el apoyo necesarios para que puedan alcanzar el mismo nivel de educación que las demás personas.

Finalmente, las Normas Uniformes señalan en su artículo 6° que la responsabilidad de la educación de las personas con discapacidad en entornos integrados corresponde a las “autoridades educativas” en general.¹⁰⁰ En este sentido, la educación de las personas con discapacidad debe constituir una parte integrante de la planificación nacional de la enseñanza, la elaboración de planes de estudio y la organización escolar. Nuevamente, el instrumento no distingue según se trate de privados o públicos.

3.1.1.2 Un caso que amerita especial regulación: el acompañamiento de los Saanee a las instituciones educativas privadas

La Directiva N° 76-2006-VMGP/DINEBE dispuso que las DRE o UGEL son responsables de realizar el proceso de conversión de los CEBE de su jurisdicción y de la implementación del Saanee.

En las zonas donde no exista un CEBE, corresponde a las DRE crear los Saanee que sean necesarios en las UGEL, a fin de orientar la atención adecuada de los estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas o no a una discapacidad leve o moderada, o al talento y superdotación, incorporándolos a instituciones educativas regulares.

No obstante esta norma, la creación de los Saanee y la atención brindada por éstos ha sido malinterpretada en el sentido de asumir que se aplica solo en el ámbito público pero no en el privado.¹⁰¹

¹⁰⁰ Si bien la versión en castellano de las Normas Uniformes utiliza el término “autoridades docentes”, la versión en inglés de dicho instrumento utiliza la expresión “*educational authorities*”.

¹⁰¹ Octava Disposición Complementaria “Los CEBE de gestión privada para su funcionamiento, garantizarán el cumplimiento de lo previsto en la presente norma.”

Esto se confirma con lo dispuesto en la Directiva para el desarrollo del año escolar 2011,¹⁰² que establece que “la institución pública debe coordinar con el Centro de Educación Básica Especial (CEBE) de su jurisdicción, para recibir las orientaciones del Saanee, a fin de asegurar una inclusión efectiva”, mientras que para la institución educativa privada no prescribe este apoyo por parte de dichos servicios; adicionalmente, al referirse a las adaptaciones curriculares, dispone que en las institucionales educativas públicas, el docente de aula, con la orientación de los Saanee, realizará las adaptaciones curriculares que requiera el proceso de enseñanza-aprendizaje de los estudiantes a su cargo. Para el caso de aquellas de gestión privada establece que dichas adaptaciones curriculares se realizan conforme a su reglamento interno.

Con relación a este punto, la Defensoría del Pueblo considera que lo dispuesto en tal norma no exime, en modo alguno, a la institución privada de la obligación de implementar o coordinar dicho apoyo, incluso realizar las adaptaciones mediante la adecuación de sus instrumentos de gestión, a fin de que la práctica pedagógica comprenda la realización de dichas adaptaciones y dé respuesta a las necesidades educativas de los estudiantes con discapacidad.

En el marco de la política de educación inclusiva, el punto óptimo de aceptabilidad y adaptabilidad se alcanzará cuando los docentes de las instituciones educativas estén aptos para realizar por ellos mismos las adaptaciones necesarias. Pero, mientras ello ocurra, será razonable que cuenten con servicios de apoyo.

Por consiguiente, debido a que en el caso de las instituciones públicas, este apoyo es brindado por el Estado mediante los Saanee, resulta razonable que sean las instituciones privadas las que reorganicen su servicio para contar con dicha asesoría.

Esto se debe, principalmente, a dos argumentos: i) los referidos servicios de apoyo son temporales, por lo que corresponde a toda institución la responsabilidad de asegurar que su personal docente sea capacitado en educación inclusiva; y ii) dicho requerimiento forma parte de la obligación de cumplir determinados estándares de calidad, de la misma manera que en otras oportunidades ha sido satisfecha en relación a otras materias o aspectos del proceso educativo (por ejemplo, la enseñanza de conocimientos en computación).

Al respecto, una de las medidas que una institución privada podría implementar para contar con el apoyo y asesoramiento del referido servicio y, por

¹⁰² Directiva para el Desarrollo del Año Escolar 2011 en las Instituciones Educativas de Educación Básica y Técnico – Productiva. Aprobada por Resolución Ministerial N° 0348-2010-ED, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de noviembre del 2010.

ende, realizar las adaptaciones curriculares necesarias, podría ser la constitución de un equipo interno con docentes que tengan estudios de especialización o experiencia en la atención educativa inclusiva.

Otra opción, puede ser la conformación de un equipo itinerante que brinde el soporte pedagógico a varias instituciones privadas geográficamente cercanas. No obstante, como se ha puesto en evidencia, ello no eximirá a la institución privada de asegurar que sus docentes sean capacitados en educación inclusiva, a fin de brindar un servicio educativo de calidad.

No olvidemos que, de acuerdo con el artículo 13º de la Ley General de Educación, corresponde al Estado garantizar los factores de calidad en las instituciones públicas; en tanto que en las instituciones privadas, le compete regularlas y supervisarlas.

3.2 Análisis de las políticas de Estado en materia de educación inclusiva

Lograr la efectividad del derecho a la educación inclusiva de calidad requiere una transformación estructural impartida desde las políticas públicas. Las instituciones educativas, si bien son las principales instancias de gestión, funcionan con un alto grado de subordinación a las instancias intermedias, además de ser el espacio de concreción de las políticas públicas educativas nacionales o sectoriales. Asimismo, el carácter intersectorial de dichas políticas implica el concurso de otros sectores y agentes involucrados en su ejecución.

Al margen de las normas sobre la transversalidad de la atención de los estudiantes con discapacidad en todo el sistema educativo, las políticas educativas diseñadas desde el 2007 han estado orientadas a superar las condiciones de inequidad y la deficiente calidad en el sistema educativo que afectan a los niños y las niñas en general. No obstante, si bien estas políticas contemplan un enfoque inclusivo o equitativo, su generalidad hace que no resulten suficientes para garantizar el cumplimiento efectivo del derecho a la educación inclusiva de las personas con discapacidad, quienes, debido a que sus condiciones no son homogéneas, requieren acciones concretas, diferenciadas y continuas.

Por otro lado, algunas veces, estas normas no guardan coherencia entre ellas, pues no observan dicha transversalidad, lo que origina dificultades para la implementación de los instrumentos de la política de educación inclusiva en los diferentes niveles, modalidades y formas educativas. Ello se debe, asimismo, a la ausencia de información estadística poblacional y educativa confiable sobre las personas con discapacidad; la falta de articulación de los componentes del sistema educativo y la omisión del carácter intersectorial y descentralizado de la gestión educativa.

Al respecto, desde el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado el año 1993, el Perú no cuenta con datos estadísticos reales y actuales sobre el número de personas con discapacidad en el país. Si bien en el 2006, la Encuesta Nacional Continua (ENCO) arrojó que el 8.9% de la población peruana presenta alguna dificultad o limitación física o mental, el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2007 solo recogió información sobre el número de hogares¹⁰³ que tenía, al menos, a un integrante con discapacidad. Asimismo, en este último censo, la discapacidad mental no fue considerada como una variable, por lo que la data resulta incompleta y poco idónea para el diseño de políticas públicas.

En razón de ello, avanzar hacia sistemas educativos inclusivos requiere que las políticas se orienten en tres direcciones: desde enfoques homogéneos a políticas que consideren la diversidad con igualdad; desde el trabajo aislado de los docentes al trabajo colaborativo con diferentes actores; y desde el sistema educativo y políticas sectoriales a la sociedad educadora y políticas intersectoriales.¹⁰⁴

En ese contexto, constituye un esfuerzo importante la medida impulsada por el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS) en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para realizar en el 2012, la Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad¹⁰⁵ que recogerá información más precisa sobre las condiciones actuales de las personas con discapacidad en el ámbito educativo y laboral, entre otros.

Esta iniciativa representa un oportunidad para contar con data estadística confiable sobre la población con discapacidad en edad escolar y, de ese modo, conocer también la demanda educativa real de atención en los CEBE, instituciones educativas inclusivas, así como del soporte de los Saanee. Adicionalmente, servirá para incluir todos los tipos de discapacidad y aplicar instrumentos técnicos de recopilación de información tomando en cuenta los criterios derivados del nuevo concepto sobre discapacidad establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

A continuación se presenta un análisis de los principales instrumentos programáticos vinculados a la política de educación inclusiva, o que inciden en ella.

¹⁰³ Arrojó una prevalencia de 10.9% hogares (735 mil 334 hogares) con, al menos, una persona con discapacidad.

¹⁰⁴ Blanco, Rosa. *La atención educativa a la diversidad: las escuelas inclusivas*. En la publicación *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). España, p. 95.

¹⁰⁵ Información difundida en la página Web del CONADIS. En: <http://www.conadisperu.gob.pe/web/noticiasdetalle.php?octocodigo=274> (revisada el 5 de diciembre del 2011).

3.2.1 El Proyecto Educativo Nacional (PEN) al 2021¹⁰⁶

El PEN es un instrumento de formulación y ejecución de políticas públicas, pero también de movilización ciudadana, que consigna las prioridades en el ámbito educativo que serán implementadas a largo plazo. Fue diseñado en cumplimiento del artículo 7º de la Ley General de Educación y en concordancia con la Decimosegunda Política de Estado del Acuerdo Nacional.¹⁰⁷

El PEN comprende seis objetivos estratégicos:

1. Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos.
2. Estudiantes e instituciones educativas que logran aprendizajes pertinentes y de calidad.
3. Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia.
4. Una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad.
5. Educación superior de calidad que se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional.
6. Una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad.

Con relación a las personas con discapacidad, el Objetivo estratégico 1 comporta la prevención del fracaso escolar en los grupos sociales más vulnerables, para lo cual el PEN consigna, entre sus políticas específicas (política 4.4), superar discriminaciones por discapacidad en el sistema educativo mediante las siguientes medidas:

- a. Expansión de los Programas de Intervención Temprana (PRITE) orientados a la primera infancia para detectar a tiempo problemas de discapacidad e instruir acerca de su tratamiento a las familias.
- b. Programa de educación inclusiva para la EBR que responda a la diversidad y las necesidades de cada persona mediante una pedagogía inclusiva e intercultural, que enfatice sus potencialidades, facilite las adaptaciones curriculares, asegure la pertinencia de materiales educativos y recursos tecnológicos y la formación de docentes en esta perspectiva.

¹⁰⁶ Aprobado mediante la Resolución Suprema N° 001-2007-ED, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 07 de enero del 2007.

¹⁰⁷ El Acuerdo Nacional contiene 31 políticas de Estado que se relacionan con cuatro objetivos básicos: fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho; desarrollo de la equidad y justicia social; promoción de la competitividad del país; y afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado.

- c. Programa de acompañamiento a estudiantes con discapacidad en centros regulares, bajo responsabilidad de profesionales especializados de los Programas de Apoyo y Acompañamiento Pedagógico, incluyendo estímulos a las familias e hijos con discapacidad para asegurar su asistencia escolar.
- d. Disponibilidad de aparatos compensatorios que mejoren las deficiencias físicas de estudiantes con alguna discapacidad por medio del aporte de la sociedad civil y los empresarios locales.
- e. Articulación de la educación básica con los centros de formación técnico-productiva y de educación superior que permita el desarrollo académico de los estudiantes con alguna discapacidad, mediante los Programas de Apoyo y Acompañamiento Pedagógico.
- f. Acondicionamiento de infraestructura en las escuelas para que cuenten con fácil acceso y disponibilidad para los estudiantes con alguna discapacidad.

Sin embargo, sobre el cumplimiento de este primer objetivo, dicho documento señala que, si bien el acceso al nivel primaria es casi óptimo, se necesita mejorar en la prevención de la repitencia y la deserción escolar.

Con relación a los objetivos del PEN, el Consejo Nacional de Educación (CNE) ha elaborado el documento “Proyecto Educativo Nacional 2007-2010. Balance y recomendaciones”¹⁰⁸ que da cuenta de los avances y las dificultades en su implementación.

Refiriéndose al Objetivo Estratégico 2, el CNE destaca que es positivo que la aplicación nacional de evaluaciones estandarizadas se haya mantenido y fortalecido durante este período. Esto ha permitido identificar avances en los logros de aprendizaje en Comprensión Lectora, aunque lamentablemente no se han registrado mayores avances de los aprendizajes en matemáticas.

En opinión de la Defensoría del Pueblo, resulta necesario que las evaluaciones se encuentren adaptadas para responder a las necesidades educativas de los estudiantes con discapacidad. Asimismo, como se analizará en el acápite 3.2.6, es necesario contar con información estadística que permita conocer la evaluación del nivel de aprendizaje de los estudiantes con discapacidad, en contraste con aquellos que no tienen tal condición.

Con relación al Objetivo Estratégico 3, el CNE informa que la acreditación de las instituciones dedicadas a la formación docente aún se encuentra en

¹⁰⁸ Consejo Nacional de Educación. *Proyecto Educativo Nacional 2007-2010. Balance y recomendaciones, junio 2011*. Disponible en: <http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-publicaciones/balanceCNE.pdf>

una fase inicial. Asimismo, las normas orientadas a mejorar la calidad de los Institutos de Educación Superior Pedagógica no han obtenido el efecto deseado y se deben corregir. Si la calidad de la formación inicial que reciben los docentes no es óptima, es razonable deducir que los docentes no estarán adecuadamente preparados para la inclusión.

Sobre el Objetivo Estratégico 4, en materia de descentralización se considera un avance la formulación de los diseños curriculares regionales, así como la implementación del Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación de los proyectos educativos regionales (PER) y la Descentralización de la Educación (SSII-PER). Sin embargo, el CNE llama la atención acerca del incumplimiento del incremento formulado en el PEN.

Sobre este aspecto, se sabe que para el año 2012, el presupuesto del sector educación contará con un equivalente del 3.31% del PBI.¹⁰⁹ Como se ha señalado en el acápite 3.4.1 del informe, la baja dotación de recursos al sector impactará negativamente en el cumplimiento de la política de educación inclusiva, puesto que es en las mismas instituciones educativas existentes donde esta política educativa inclusiva se implementa.

Asimismo, se debe señalar que el estudio del CNE solo hace referencia a la información estadística de los años 1993 y 2006 sobre niños, niñas y adolescentes con discapacidad en edad escolar, con la atingencia de que se trata de información distinta y que implicó el uso de diversas definiciones sobre las personas con discapacidad. En este sentido, la Defensoría del Pueblo es de la opinión de que, como se indicó en párrafos anteriores, resulta necesario contar con estadística actualizada y confiable acerca de la situación de los estudiantes con discapacidad.

3.2.2. Los Proyectos Educativos Regionales (PER)

Los Proyectos Educativos Regionales (PER) son instrumentos participativos que orientan la política y gestión educativa de los gobiernos regionales, y se articulan con lo dispuesto en el PEN. Dichos instrumentos cuentan con un diagnóstico regional que se elabora a partir de la información que proporcionan las UGEL como resultado de sus propios diagnósticos educativos locales, y contienen información sobre la situación de la cobertura de los servicios educativos, el acceso y la permanencia, los factores de incidencia en la calidad educativa que se brinda en la región, así como sobre otros aspectos que afectan el funcionamiento de la atención educativa.

¹⁰⁹ Nota de prensa del Ministerio de Educación del 24 de noviembre del 2011. Disponible en <http://www.minedu.gob.pe/noticias/archivoNoticias.php?pagina=2&cmbAnio=2011&cmbMes=11>

Sobre el referido diagnóstico, compete a ambas instancias de gestión, con apoyo de los Consejos Participativos Locales y los Consejos Educativos Institucionales, elaborar o actualizar anualmente el diagnóstico de sus respectivas realidades educativas.¹¹⁰

De la revisión de los contenidos de los PER de 19 regiones,¹¹¹ la Defensoría del Pueblo ha verificado que nueve¹¹² no cuentan en sus respectivos diagnósticos con información sobre la educación de niños, niñas y jóvenes con discapacidad; y que en ocho esta información es insuficiente.¹¹³ Solo los PER de las regiones Callao y Junín recogen información adecuada sobre la situación educativa de dicho colectivo de personas y establecen acciones para el desarrollo de una política educativa regional, mediante objetivos, metas, medidas o estrategias, bajo términos de equidad o inclusión.

Por otro lado, en los PER de Huancavelica y Lima provincias, el componente inclusivo está vinculado únicamente a la educación intercultural.

Sobre los inconvenientes para la no incorporación de un enfoque inclusivo en los PER, la Defensoría del Pueblo considera preocupante la carencia de información sobre el número de instituciones educativas inclusivas, Saanee y otros aspectos sobre la educación de las personas con discapacidad. Prueba de ello es el pedido de información solicitado a las UGEL de Lima y Callao,¹¹⁴ así como a la Dirección Regional de Lima Metropolitana¹¹⁵ y la Dirección Regional del Callao.¹¹⁶

Ante este pedido, solo las UGEL N° 5 y N° 6, así como la Dirección Regional de Lima Metropolitana dieron a conocer parcialmente datos sobre el número de instituciones educativas inclusivas y especiales, Saanee y Prite existentes en sus respectivas jurisdicciones, así como las medidas adoptadas para identificar las necesidades de adecuación de la infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas, entre otros.

Debido a que la gestión educativa se caracteriza por ser sistémica y unitaria por la articulación de cada instancia con otras para el logro de diversos

¹¹⁰ Artículo 9º del Reglamento de Educación Básica Especial.

¹¹¹ PER Amazonas, Ancash, Ayacucho, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima Provincias, Madre de Dios, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes, y Ucayali.

¹¹² PER Amazonas, Ayacucho, Cusco, Madre de Dios, Pasco, Piura, San Martín, Tacna, y Tumbes.

¹¹³ PER Ancash, Huancavelica, Huánuco, La Libertad, Lambayeque, Lima Provincias, Puno y Ucayali.

¹¹⁴ Oficio Múltiple N° 0003-2010-DP/ADHPD-PDEPRODIS, del 27 de septiembre del 2010.

¹¹⁵ Oficio N° 0063-2010-DP/ADHPD-PDEPRODIS, del 27 de septiembre del 2010.

¹¹⁶ Oficio N° 0064-2010-DP/ADHPD-PDEPRODIS, del 27 de septiembre del 2010.

objetivos,¹¹⁷ no es posible atribuir únicamente a las instituciones educativas la responsabilidad en la implementación de la política de educación inclusiva. En este sentido, visibilizar la situación educativa de las personas con discapacidad en los diagnósticos es importante para diseñar verdaderas políticas educativas inclusivas en las regiones.

Por ello es que, a la luz del nuevo enfoque dispuesto en la CDPD,

El éxito de la inclusión y de la consecución de derechos de los estudiantes con discapacidad requiere actuar sobre el microsistema (cambios e innovaciones en las prácticas educativas e inclusivas); el mesosistema (cambios en las organizaciones que proporcionan apoyos y en los distintos sistemas y contextos educativos); y el macrosistema (cambios en las políticas educativas).¹¹⁸

3.2.3. El Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015

Con el fin de lograr las metas del Marco de Acción de Dakar¹¹⁹ y los Objetivos del Milenio¹²⁰ para el logro de la universalización de la educación, el Foro Nacional de Educación¹²¹ adoptó el Plan Nacional de Educación para Todos

¹¹⁷ Artículo 3º del Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo.

¹¹⁸ Ministerio de Educación de España. *Educación inclusiva: todos iguales, todos diferentes*. Revista N° 18. Participación Educativa. España. 2011.p. 32.

¹¹⁹ Adoptado en el Foro Mundial sobre la Educación Dakar (Senegal), realizado el año 2000. El Marco de Acción de Dakar es la confirmación de la visión formulada en Jomtien en la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*. Asimismo, expresa el compromiso colectivo de la comunidad internacional de perseguir una estrategia amplia, con objeto de garantizar que en el lapso de una generación se atiendan las necesidades básicas de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos y que esa situación se mantenga después.

Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf> (revisado el 24 de octubre del 2011).

¹²⁰ Constituyen un compromiso internacional asumido por el Estado peruano el año 2000, respecto a los ocho objetivos de desarrollo del Milenio que fueron aprobados en la Declaración del Milenio. Dicha declaración fue aprobada durante la denominada Cumbre del Milenio, celebrada en el 2000 en Nueva York, donde representantes de 191 países establecieron objetivos generales sobre los temas de pobreza, SIDA, educación y medio ambiente. Con relación al tema educativo, se ha dispuesto el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio, que es “lograr la enseñanza primaria universal”, cuya meta es asegurar que para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria. En: <http://www.pnud.org.pe/frmAcercaODM.aspx> (revisado el 24 de octubre del 2011).

¹²¹ Comisión multisectorial conformada por instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil. Institucionalizada mediante Resolución Suprema N° 041-2004-ED, publicada en el diario oficial El Peruano, el 1 de setiembre del 2004. Mediante dicha norma, se creó también el Consejo Educativo de dicho foro presidido por el Viceministro de Gestión Pedagógica del Ministerio de Educación e integrado por un delegado del Consejo Nacional de Educación, un representante del Estado y dos representantes de organizaciones de la sociedad civil.

2005-2015 (PNEPT),¹²² con el objetivo de mejorar la equidad y calidad educativa del país. Para ello, el PNEPT se articula en seis objetivos:

1. Lograr un servicio educativo de calidad, que asegure aprendizajes básicos, orientados al desarrollo humano a lo largo de la vida y al respeto y cuidado del medio ambiente, y que atienda nuestra diversidad cultural, étnica y lingüística, con equidad de género.
2. Garantizar la equidad en la educación, orientada a superar las brechas que devienen de la inequidad de género y de la discriminación socio-cultural, étnica y lingüística, así como de aquellas que provienen de otros factores de desigualdad, en particular la socioeconómica y la derivada de la discapacidad.
3. Expandir y mejorar la protección de la madre gestante y la atención integral, nutrición, salud y educación de las niñas y los niños desde la fecundación y durante sus primeros años de vida, especialmente de aquellas y aquellos más vulnerables y desfavorecidos, promoviendo igualdad de oportunidades para todos, tomando en cuenta la diversidad social y cultural.
4. Asegurar que todas las niñas y los niños, especialmente aquellos que se encuentran en condiciones de discriminación, exclusión o pobreza, concluyan una educación primaria gratuita y de calidad, con equidad que les permita contar con los aprendizajes básicos para tener mejores condiciones de vida.
5. Brindar una educación secundaria integral de calidad para adolescentes y jóvenes, que satisfaga sus necesidades básicas de aprendizaje y formación en valores, que los prepare para la vida y el ejercicio de la ciudadanía.
6. Promover el acceso equitativo de todos los jóvenes y adultos a una Educación Básica de calidad y ofrecer oportunidades de educación permanente, priorizando la reducción del analfabetismo, particularmente en la población vernáculo hablante, femenina y rural.

Dicho plan contempla algunas políticas vinculadas a la atención de estudiantes con necesidades educativas especiales. Si bien no se señala expresamente qué tipo de necesidades educativas, se entiende que están referidas a discapacidad, ya que en el diagnóstico focalizado de cada uno de los objetivos estratégicos de Dakar, se alude a un enfoque inclusivo respecto a estudiantes con discapacidad en las instituciones de EBR. Estas políticas son:

¹²² Oficializado mediante Resolución Ministerial N° 0592-2005-ED, publicado en el diario oficial *El Peruano* el, 30 de septiembre del 2005. Disponible en <http://www.minedu.gob.pe/educacionparatodos/xtras/PlanNacionalEPT2005-2015Peru01.pdf> (revisado el 26 de octubre del 2011).

- Política A: ampliar oportunidades y la calidad de la atención integral a niños y niñas menores de 6 años priorizando la población de menores recursos: Dentro de dicha política el Objetivo A.2 señala el deber de incrementar gradualmente el acceso la educación inicial de los niños y niñas de 3 a 5 años, atendiendo la diversidad socio cultural del país y a la población con necesidades educativas especiales.
- Política B: Garantizar la continuidad educativa, la calidad y la conclusión de los estudios de los estudiantes del nivel primaria y secundaria de instituciones educativas públicas de áreas rurales y en situación de pobreza: Contiene como Objetivo B.1, consolidar el acceso universal a la educación primaria y su culminación oportuna, especialmente en zonas rurales y poblaciones con necesidades educativas especiales. Asimismo, el Objetivo B.4, establece como meta incrementar el acceso de los adolescentes y jóvenes a la educación secundaria y su culminación oportuna garantizando la igualdad entre sexos y especialmente en zonas rurales y en poblaciones con necesidades educativas especiales.
- Políticas G: Proveer las condiciones básicas de infraestructura, equipamiento y material educativo que aseguren las condiciones para el aprendizaje óptimo, especialmente en las instituciones educativas de mayor carencia: El Objetivo G.1 dispone el mejoramiento de la infraestructura y el incremento de la dotación de servicios básicos en instituciones educativas de mayor carencia.

Si bien dicho Plan constituye una herramienta para el logro de condiciones de calidad y la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de todas las personas, como se verá a lo largo de este informe, el cumplimiento de los estándares de educación inclusiva no es del todo satisfactorio.

Por consiguiente, sería deseable una acción articulada entre las políticas y normas de la materia, considerando al Ministerio de Educación, sus órganos de línea y asesoramiento, así como las demás instancias de gestión, como responsables de dicha gestión.

3.2.4. El Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009 al 2018¹²³

El Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018 sustituye al Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas

¹²³ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2008-MIMDES, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 23 de diciembre del 2008.

con Discapacidad 2003–2007.¹²⁴ Dicho Plan ha sido creado para articular las políticas públicas sectoriales diseñadas para el colectivo de personas con discapacidad, estableciendo entre sus objetivos “garantizar el acceso, la gratuidad y la calidad en un marco de carácter inclusivo”.

En comparación con su antecesor, este segundo plan contempla un conjunto de medidas promocionales, preventivas, de acción positiva, así como de fortalecimiento y ampliación de los servicios existentes para las personas con discapacidad y, de ese modo, posibilitar el ejercicio de sus derechos en igualdad de oportunidades. Además, fundamenta sus principios en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Entre las áreas de intervención, el Plan contempla como ejes i) la equidad, ii) la inclusión y iii) la calidad.¹²⁵ Asimismo, como parte de las acciones generales en materia de educación inclusiva, el Plan dispone las siguientes acciones establecidas en la Ley General de la Persona con Discapacidad:

- Diseño e implementación de políticas educativas inclusivas.
- Acceso, permanencia y éxito de los estudiantes con discapacidad incluidos en el Sistema Educativo Nacional.
- Acceso a la información y uso de los recursos tecnológicos.
- Eliminación de las barreras que limitan a los estudiantes con discapacidad el ingreso, permanencia, evaluación y certificación en los establecimientos públicos y privados.
- Diseño e implementación de medidas especiales para la admisión de personas con discapacidad en universidades e instituciones superiores pedagógicas.

Por otra parte, en las perspectivas al 2018, el Plan considera lo siguiente:

- La atención educativa a la diversidad se debe realizar bajo un enfoque inclusivo.

¹²⁴ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 009–2003–MIMDES, publicado el 22 de junio del 2003. Luego, el Decreto Supremo N° 015–2006–MIMDES, publicado el 13 de diciembre del 2006, declara el Decenio de las Personas con Discapacidad a partir del 2007, y dispone la obligación de distintos sectores del Estado de formular un nuevo Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad que abarca desde 2007 al 2016.

¹²⁵ La equidad, que garantiza a todos iguales oportunidades de acceso, permanencia y trato en un sistema educativo de calidad; la inclusión, que incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades; y la calidad, que asegura condiciones adecuadas para una educación integral, pertinente, abierta, flexible y permanente

- Los estudiantes con discapacidad leve y moderada deben ser incluidos y atendidos con calidad por la EBR.
- Los estudiantes con discapacidad severa deben recibir atención especializada de la Educación Básica Especial.
- La creación de PRITE en todas las regiones del país priorizando las zonas con mayores índices de pobreza.
- Las universidades e instituciones superiores pedagógicas deben contar con procedimientos de admisión adecuados para las personas con discapacidad.
- La comunidad en general debe estar sensibilizada y apoyar el proceso de inclusión educativa de las personas con discapacidad.

Para el monitoreo del Plan, se conformó una Comisión Multisectorial Permanente para fines de seguimiento y monitoreo de las acciones sectoriales formuladas;¹²⁶ en tanto que la Secretaría Técnica de dicha Comisión fue asignada al CONADIS. Sin embargo, al margen de la designación oficial de los representantes sectoriales para las reuniones de la Comisión Multisectorial, no se ha logrado concretar un trabajo sostenido para la implementación de tales acciones.

Por otro lado, tampoco se ha considerado la participación de los representantes de las organizaciones de personas con discapacidad en la Comisión Multisectorial, según lo dispuesto en el artículo 6º numeral i) de la norma de creación (que establece que la Comisión canalizará los aportes de la sociedad civil por intermedio de la Secretaría Técnica a cargo del CONADIS) y de conformidad con el artículo 4º, numeral 3, de la CDPCPD. Dicho artículo señala que en los procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados deben celebrar consultas con dichas personas, incluidos los niños y las niñas, mediante las organizaciones que las representan.

3.2.5 Las políticas de mejora del ejercicio profesional docente: El Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP)

El PRONAFCAP fue diseñado para el periodo 2007-2011¹²⁷ como resultado de la evaluación nacional censal de docentes de EBR realizada con la finali-

¹²⁶ Creada por el artículo 3º del Decreto Supremo N° 007-2008-MIMDES, que aprueba el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2007 al 2018. Dicha Comisión está integrada por los sectores de Educación; Salud; Trabajo y Promoción del Empleo; Relaciones Exteriores; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Transportes y Comunicaciones; Economía y Finanzas; y Mujer y Desarrollo Social.

¹²⁷ Aprobado mediante el Decreto Supremo N° N° 007-2007-ED, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 03 de febrero del 2007.

dad de conocer las condiciones, habilidades, capacidades y conocimientos de los docentes, así como para identificar el nivel de aplicación del currículo.¹²⁸

La ejecución del PRONAFCAP está a cargo de la Dirección General de Educación Superior y Técnico-Profesional (DIGESUTP) del Ministerio de Educación, por medio de la Dirección de Educación Superior Pedagógica (DESP). Dicho Programa está dirigido a docentes de instituciones educativas públicas de la educación básica regular (castellano hablantes y bilingües) y de la educación básica especial, donde la educación inclusiva es parte de los ejes transversales del proceso de capacitación.

Para ello cuenta con dos programas de intervención: i) básico (fortalecimiento de capacidades docentes en matemáticas y comunicación; y actualización en aspectos generales y específicos del Diseño Curricular Nacional según modalidad, nivel y especialidad), y ii) especialización y actualización.¹²⁹

3.2.6 Las políticas de evaluación de los aprendizajes escolares

En el año 2007, el Ministerio de Educación declaró de preferente interés la permanente implementación y ejecución de la evaluación del sistema educativo a partir de la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes de la EBR, de los docentes capacitados o por capacitarse, y de las instancias de gestión educativa descentralizada.¹³⁰ Asimismo, dispuso la implementación y ejecución de dichas evaluaciones con el apoyo técnico y logístico de las DRE y las UGEL.

La Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) se aplica cada año para medir el nivel de logro de aprendizaje de los estudiantes de segundo grado de primaria en lo que se refiere a las capacidades de comprensión lectora y el uso de números y operaciones para resolver problemas. Asimismo, dicha evaluación está dirigida cada dos años a los estudiantes de cuarto grado de instituciones educativas de la educación intercultural bilingüe, a efectos de medir el grado de comprensión lectora en lengua originaria y en castellano como segunda lengua.¹³¹

¹²⁸ En cuanto a Comprensión Lectora, a nivel global, el 15,9% de los maestros se ubicó en el nivel I; es decir, manejaban de manera incipiente las habilidades evaluadas, y el 32% se encontró por debajo de ese nivel. Solo el 24,3% lograron dominar las habilidades, En: Consejo Nacional de Educación. Hacia una propuesta de criterios de buen desempeño docente, p. 28.

¹²⁹ Este último fue implementado a partir del 2010.

¹³⁰ Decreto Supremo N° 021-2007-ED publicado en el diario oficial *El Peruano* el 30 de agosto de 2007.

¹³¹ De acuerdo con el Decreto Supremo N° 015-2008-ED, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 16 de julio de 2008, "el Ministerio de Educación a partir del ejercicio fiscal 2008, mediante resolución de su Titular, cuando corresponda, dispondrá la implementación y ejecución de las evaluaciones del sistema educativo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto Supremo N° 021-2007-ED".

Si bien este mecanismo de medición de los progresos de las capacidades en los estudiantes constituye el único referente nacional de evaluación en ese aspecto, su desarrollo no ha considerado criterios diferenciados ni adaptados en los instrumentos de evaluación a estudiantes con discapacidad incorporados en los diferentes grados y niveles de las instituciones educativas públicas. Asimismo, los resultados evidencian inequidades significativas.

A manera de ejemplo, la Evaluación Censal 2010 indica que el 35,5% de estudiantes en zonas urbanas alcanzó el nivel esperado en Comprensión Lectora; en cambio en las zonas rurales solo el 7,6% de estudiantes alcanzó este nivel. Por otro lado, en lo concerniente a la Matemática, se obtuvo un 16,4% en el nivel esperado en zonas urbanas en contraste con un 5,8% de áreas rurales.¹³²

A pesar de que no se cuenta con información específica sobre el progreso en los aprendizajes de los estudiantes con discapacidad, es probable que la evaluación arroje resultados desfavorables en el caso de dichos estudiantes en comparación con sus pares sin discapacidad, dado que la tendencia es mostrar menor rendimiento en los grupos socialmente excluidos por la ausencia de adaptaciones de acceso y curriculares.

Por tal motivo, existe la necesidad de contar con esta información con el propósito de conocer dónde reforzar los aprendizajes de estos estudiantes. Además, debe tomarse en consideración que las evaluaciones aplicadas a los estudiantes con discapacidad deberán estar adecuadamente adaptadas.

A modo de ejemplo, en el año 2009, la subdirectora de la institución educativa inclusiva “Monseñor Juan Tomis Stack” informó a la Defensoría del Pueblo que en el proceso de evaluación censal de estudiantes, realizado en el año 2008, se había solicitado a la institución a su cargo excluir de las aulas a los estudiantes inclusivos. Por dicha razón, la subdirectora pidió la intervención de la Defensoría del Pueblo.¹³³

En el mismo sentido, en noviembre del 2011, en el marco de la evaluación censal de estudiantes desarrollada en el Colegio Particular Virgen del Carmen, en Sullana, Piura, la Defensoría del Pueblo recibió una queja interpuesta por los padres de V.L.C., estudiante con discapacidad visual de ocho años de edad.¹³⁴

¹³² Ministerio de Educación – Unidad de la Medición de la Calidad. Disponible en: http://www2.minedu.gob.pe/umc/noticiacompleta_index.php?v_codigo=77

¹³³ Esta situación fue informada a la Defensoría del Pueblo con sede en Lambayeque mediante el Oficio N° 0086-2009-DREL/SD I.E. IPSM “MJTS”, del 19 de noviembre del 2009.

¹³⁴ Expediente N° 6737-2011.

Dicha queja fue interpuesta ante la negativa de los representantes del sector Educación de evaluar a la niña bajo el argumento de que no contaban con los instrumentos de evaluación en Braille. No obstante, los padres señalaron que las autoridades tenían conocimiento de la presencia de una estudiante con discapacidad visual entre los estudiantes que serían evaluados y que, incluso, había sido preparada por dicha institución educativa para rendir la evaluación.

Ello motivó que la directora condujese a la estudiante a otra aula y le tomese una evaluación “simulada” para no afectar su autoestima y evitar que se sintiera discriminada.

3.3 Análisis del marco institucional en materia de educación inclusiva

La atención de los estudiantes con necesidades educativas especiales, entre ellos los niños y las niñas con discapacidad, es transversal a todo el sistema educativo.¹³⁵ En razón de ello, los distintos niveles de gestión tienen la obligación de adoptar diversas medidas en materia de accesibilidad, diversificación curricular, provisión de recursos y capacitación docente, además de propiciar un clima de respeto para incluir progresivamente a dichos estudiantes.¹³⁶

La Defensoría del Pueblo considera que aunque la política de educación inclusiva observa los principios enunciados en instrumentos internacionales y la normatividad nacional sobre el derecho a la educación, la acción de los diferentes organismos e instancias de gestión del sector Educación es limitada, o, en algunos casos, aislada. El funcionamiento es independiente de cada una, sin una orientación común de política con la consiguiente superposición de funciones y la falta de priorización de recursos, lo que no se condice con el carácter unitario, descentralizado, sistémico y eficaz del sistema educativo establecido normativamente.

La gestión de la política de educación inclusiva en el Perú se desarrolla mediante distintas instancias y servicios, con funciones diferenciadas, las cuales se describen a continuación.

3.3.1. El Ministerio de Educación

Es el órgano del Gobierno Nacional que define, dirige y articula la política de educación, en concordancia con la política general del Estado.¹³⁷ Tiene por

¹³⁵ Artículo 5° del Reglamento de EBE.

¹³⁶ Artículo 11° del Reglamento de EBR.

¹³⁷ Artículo 79° de la Ley General de Educación.

funciones principales definir, dirigir, regular y evaluar, en coordinación con las regiones, la política educativa y pedagógica nacional, así como establecer políticas específicas de equidad.¹³⁸

En ese sentido, el Ministerio diseña políticas para asegurar que niños y jóvenes de todo el país tengan iguales oportunidades de acceso, permanencia y trato sin ninguna forma de discriminación, en un sistema educativo flexible, adecuado a las necesidades y exigencias de la diversidad y el logro de competencias básicas.¹³⁹

Para ello, su estructura orgánica contempla los Viceministerios de Gestión Institucional y Gestión Pedagógica. El primero, diseña e implementa la política y estrategias para preservar la unidad de la gestión del sistema educativo nacional; dirige el proceso de descentralización y establece criterios técnicos que orientan el desarrollo y modernización en las instancias de gestión educativa descentralizada; coordina las relaciones con los organismos de cooperación internacional; y emite normas para la construcción, refacción y equipamiento de locales escolares.

En esa medida, la consideración de la promoción de la inclusión educativa debe estar inmersa en las actuaciones concretas que dicho Viceministerio realice en cumplimiento de sus funciones.

El segundo Viceministerio propone políticas, objetivos y estrategias nacionales educativo - pedagógicas de las etapas, niveles, modalidades y formas del sistema educativo para la aplicación de estructuras curriculares básicas, planes de formación y capacitación del personal docente, seguimiento de los factores de calidad de la educación, de las investigaciones de carácter pedagógico y el uso de nuevas tecnologías de enseñanza.

Dos direcciones con rango de órganos de línea del Viceministerio de Gestión Pedagógica son importantes para la implementación efectiva de la educación inclusiva de niños, niñas y adolescentes con discapacidad.

Por una parte, la Dirección General de Educación Básica Especial (DIGEBE) brinda las orientaciones específicas sobre educación inclusiva y es responsable de formular y proponer la política, los objetivos, las estrategias peda-

¹³⁸ Artículo 80° literal a) de la Ley General de Educación.

¹³⁹ Artículo 6° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 006-2006-ED, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 16 de febrero del 2006.

gógicas y las normas de alcance nacional para la Educación Especial. Adicionalmente, debe encargarse de “supervisar, visar y evaluar la aplicación del enfoque inclusivo dentro del sistema educativo, en coordinación con las Direcciones Nacionales correspondientes.”¹⁴⁰

Es decir, en consideración al reconocimiento del derecho a la educación inclusiva de los estudiantes con discapacidad, la DIGEBE ha asumido el rol de apoyo a las instituciones educativas regulares y de otras modalidades que atienden a niños y niñas con discapacidad. Dicha actuación es transversal a todo el sistema educativo.¹⁴¹

Por otra parte, y no menos importante en su calidad de órgano de línea, es la Dirección General de Educación Básica Regular (DIGEBR), a la que corresponde la formulación e implementación de la propuesta articulada de una política de educación inclusiva de alcance nacional, dirigida a los niveles de inicial, primaria y secundaria.¹⁴² Dicha propuesta debe incluir objetivos, estrategias pedagógicas, normas y orientaciones.

No obstante lo anotado hasta el momento, al margen de lo ordenado normativamente, el contexto educativo regular aún no ha asumido el liderazgo transformacional para la adaptación de la gestión institucional y pedagógica que la educación inclusiva requiere, debido a que subsisten barreras en el acceso, permanencia y participación, así como limitaciones y dificultades para dar una respuesta adecuada a las necesidades educativas individuales o especiales de los estudiantes con discapacidad.

Conforme lo indica Andrés Paya Rico, esta situación estaría poniéndose en evidencia en toda América Latina, pues señala lo siguiente:

La normativa de los países de la región recoge los principios, ideales o aspiraciones de las declaraciones o convenciones internacionales (educación como derecho humano fundamental; principio de no discriminación o acceso universal a la educación). En varios países, la dimensión normativa de la educación inclusiva se percibe en íntima relación con los derechos de las personas con discapacidad. Se puede afirmar que los problemas y desafíos no derivan de la ausencia de una legislación apropiada, sino que radican en la aplicación efectiva y concreta de la misma.¹⁴³

¹⁴⁰ Artículo 41° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación.

¹⁴¹ Artículo 5° del Reglamento de EBE, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 002-2005-ED, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de enero del 2005.

¹⁴² Artículo 30° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación.

¹⁴³ Paya Rico, Andrés. *Políticas de Educación Inclusiva en América Latina. Propuestas, realidades y retos del futuro*. Revista Educación Inclusiva. Vol. 3, N° 2. 2010, p. 129.

Adicionalmente, persiste la tendencia a considerar la educación inclusiva como sinónimo de educación especial, cuando el significado de la primera consiste en atender la diversidad para el desarrollo de todos los estudiantes, con independencia de sus características individuales, socio-culturales, económicas, entre otras.

La falta de definición adecuada de la educación inclusiva ha afectado el direccionamiento de las políticas de inclusión. Así lo señala la UNESCO al mencionar que “en algunos casos, se piensa que es una nueva forma de denominar a la educación especial, en otros se utiliza como sinónimo de integración de niños y niñas con discapacidad, u otros con necesidades educativas especiales, a la escuela común. Esta confusión tiene como consecuencia que las políticas de inclusión se consideren como una responsabilidad de la educación especial, limitándose el análisis de la totalidad de exclusiones y discriminaciones que se dan al interior de los sistemas educativos, e impidiendo el desarrollo de políticas integrales de inclusión.”¹⁴⁴

Se puede afirmar que, en el Perú, no siempre se ha observado una adecuada articulación institucional que determine una intervención acorde con los fundamentos expuestos para alcanzar una educación inclusiva de calidad. Una muestra de esta intervención que no recoge todos los elementos del enfoque inclusivo se da en el contenido del Manual para padres “Ayuda a tus hijos a triunfar en la escuela. ¿Qué deben aprender tus hijos en la escuela? en comunicación, matemática y desarrollo personal”¹⁴⁵.

Este importante documento fue elaborado por la DIGEBR con el propósito de dar a conocer los aprendizajes básicos que los estudiantes deben adquirir en las instituciones educativas y orientar la participación y supervisión de los padres y las madres.¹⁴⁶ Sin embargo, carece de un enfoque inclusivo suficiente pues no contempla la diversidad existente en los estudiantes, con independencia de la discapacidad, así como las diferencias en sus ritmos, estilos y formas de aprendizaje.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo ha observado que, generalmente, las actividades de sensibilización, información y promoción de derechos, organizadas

¹⁴⁴ Unesco. *Educación de calidad para todos. Un asunto de derechos humanos*. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/Prelac). Santiago, Santiago de Chile: Prelac/Unesco, 2007, p. 39.

¹⁴⁵ Disponible en <http://ebr.minedu.gob.pe/dep/pdfs/manualparapadres.pdf> Revisado el 31 de septiembre del 2011.

¹⁴⁶ Nota de prensa del Ministerio de Educación publicada el 29 de junio del 2008 en <http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?Id=gykX6eKAZ88=> Revisada el 26 de septiembre del 2011.

por las instancias de gestión educativa descentralizadas, son responsabilidad del personal especializado en Educación Especial y no cuentan con el apoyo ni el involucramiento de los profesionales especializados de los otros niveles (inicial, primaria y secundaria) y modalidades educativas (regular y alternativa).

En esa línea, la continuidad y seguimiento de las acciones de la política educativa inclusiva local y regional son afectadas también por la alta rotación de dichos profesionales¹⁴⁷.

En lo que se refiere a la gestión educativa central, y estando próxima la culminación de la Década de la Educación Inclusiva 2003-2012, la DIGEBE continúa asumiendo la mayor parte de la responsabilidad en lo que se refiere al impulso de la implementación de la política inclusiva en la educación básica regular, cuando, conforme a lo que hemos referido al inicio de este acápite, dicha función le corresponde a la DIGEBR.

Esta situación se verifica en la promoción y organización por parte de la DIGEBE, de cursos de capacitación docente virtual referidos a la temática de educación inclusiva, concursos nacionales sobre experiencias exitosas, campañas de sensibilización y movilización por la educación inclusiva, y conferencias internacionales.¹⁴⁸

La DIGEBE también ha promovido la creación de la Mesa Nacional de Diálogo y Acción Conjunta por la Educación Inclusiva, espacio donde participan el Ministerio de Educación, representado por dicha Dirección, instituciones públicas y privadas, así como organizaciones de la sociedad civil.¹⁴⁹ Asimismo, la DIGEBE se ha encargado de suscribir convenios de cooperación técnica con organismos internacionales y nacionales como Cáritas del Perú, por un periodo de tres años, a fin de garantizar el acceso a la educación inclusiva de niños y niñas con discapacidad en las regiones de Arequipa, Tacna y Moquegua, mediante el apoyo de Saanee de los CEBE de dichas regiones.

3.3.2. La Dirección Regional de Educación (DRE) y la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL)

La DRE es un órgano especializado del Gobierno Regional responsable del servicio educativo en el ámbito de su respectiva circunscripción territorial, y

¹⁴⁷ Ministerio de Educación. *Informe de evaluación del Plan Operativo Institucional*. I Semestre 2008. p. 122.

¹⁴⁸ Oficio N° 627-2011-VMGP/DIGEBE, del 31 de agosto del 2011.

¹⁴⁹ Aprobada mediante la Resolución Ministerial N° 313-2011-ED, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de julio del 2011.

que tiene una relación técnico-normativa con el Ministerio de Educación.¹⁵⁰ La UGEL, por otro lado, es una instancia de ejecución descentralizada del Gobierno Regional con autonomía en el ámbito de su jurisdicción que, generalmente, es la provincia.

Las políticas y planes regionales o locales de ambas instituciones deben concordar con las políticas sectoriales nacionales diseñadas por el Ministerio de Educación.¹⁵¹ En ese orden de ideas, las DRE deben incorporar, en su PER y presupuesto anual, metas y estrategias orientadas a atender las necesidades de inclusión educativa de niños, niñas y adolescentes con discapacidad.

Entre otras cosas, las DRE y las UGEL deben:

- Contribuir a la formulación de la política educativa nacional.
- Diseñar y organizar programas de formación docente de acuerdo a las normas nacionales emitidas por el Ministerio de Educación, priorizando la formación docente en inclusión educativa.
- Asegurar la organización e implementación de servicios de apoyo y acompañamiento al personal directivo y docente de las instituciones educativas que reciben a estudiantes con discapacidad.
- Garantizar que los Saanee cuenten con profesionales calificados.¹⁵²
- Promover gradualmente, la asignación de un profesor especializado, sin aula a cargo, en cada institución educativa con el fin de desarrollar acciones de asesoramiento y apoyo en la atención de los estudiantes con necesidades educativas especiales.¹⁵³
- Brindar información y asesorar adecuadamente a los padres de familia, estudiantes y público en general sobre el proceso de matrícula para estudiantes con discapacidad.
- Realizar campañas de sensibilización para difundir el derecho a una educación inclusiva oportuna y de calidad.¹⁵⁴
- Promover acciones coordinadas con los gobiernos regionales y locales para la eliminación progresiva de las barreras arquitectónicas en las instituciones educativas inclusivas.¹⁵⁵

Sin embargo, pese a la transferencia de funciones, ni las DRE ni las UGEL logran articular sus acciones con el órgano central, o desprenderse de la ló-

¹⁵⁰ Artículos 76° de la Ley General de Educación.

¹⁵¹ Artículo 46° y 54° del Reglamento de Gestión del Sistema Educativo.

¹⁵² Disposición 5.11 de la Directiva N° 76-2006-VMGP/DINEBE.

¹⁵³ Segunda Disposición Complementaria del Reglamento de EBR y Disposición 5.20 de la Directiva N° 76-2006-VMGP/DINEBE.

¹⁵⁴ Disposición 7.2 de la Directiva N° 001-2006-VMGP/DINEIP/UEE.

¹⁵⁵ Tercera Disposición Transitoria del Reglamento de EBE.

gica sectorial, debido a que no cuentan con información importante para la implementación de la educación inclusiva en sus respectivas jurisdicciones (número de estudiantes con discapacidad matriculados, número de instituciones educativas inclusivas, número de centros de educación básica especial, necesidades de infraestructura y mobiliario accesible, entre otros).

Como señala el Consejo Nacional de Educación:

La situación actual de la gestión educativa en las regiones revela que las dinámicas institucionales de las DRE y UGEL, instancias creadas previamente a la descentralización, no responden a las necesidades de las II.EE, sino que están sobrecargadas por burocracias administrativas y prácticas de gestión tradicional basadas en la lógica sectorial dependiendo del MINEDU y no así con la misma intensidad con el gobierno regional al que pertenecen. Esa dinámica impide que la implementación de las políticas encuentre un respaldo institucional adecuado, simplificado y moderno, lo que redundará finalmente en el aislamiento de las II.EE. para el ejercicio de su autonomía.¹⁵⁶

3.3.3. El Servicio de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de las Necesidades Educativas Especiales (Saanee)

Los Saanee¹⁵⁷ deben constituirse en cada CEBE y en los lugares donde no exista dicho centro, las DRE deben crear este servicio por medio de la UGEL.¹⁵⁸

Están conformados por un coordinador y un equipo interdisciplinario de especialistas en educación especial y educación inclusiva.¹⁵⁹ Su función se cumple de manera itinerante y consiste en orientar, asesorar y capacitar al personal docente y no docente de las instituciones educativas inclusivas de todos los niveles y las modalidades del sistema educativo, para alcanzar la atención adecuada de los estudiantes con discapacidad; también realizan el monitoreo y apoyo a estos estudiantes.

Al respecto, de acuerdo al 55° del Reglamento de Educación Básica Especial sus funciones son las siguientes:

¹⁵⁶ Consejo Nacional de Educación. *Políticas educativas 2011-2016. Agenda común nacional-regional*. Primera edición. Lima, 2011. p. 52. Disponible en <http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-publicaciones/AGENDA%20COMUN%20politicas%20para%20el%20quinquenio%20julio2001.pdf> Revisado el 29 de septiembre del 2011.

¹⁵⁷ Regulados mediante el Reglamento de EBE y la Directiva N° 76-2006-VMGP/DINEBE.

¹⁵⁸ Disposición 5.17 de la Directiva N° 76-2006-VMGP/DINEBE.

¹⁵⁹ Disposición 6.7.2. de la Directiva N° 76-2006-VMGP/DINEBE.

- a) Brindar servicios de orientación, asesoramiento y capacitación permanente a los profesionales docentes y no docentes de las instituciones educativas que incluyen a estudiantes con NEE, fundamentalmente en aspectos relacionados a adaptaciones de acceso y curriculares, trabajo con familia y comunidad y evaluación, para garantizar el éxito de los estudiantes incluidos en los diferentes niveles y modalidades del sistema, así como su acceso al mercado laboral.
- b) Detectar, evaluar, asesorar y reforzar pedagógicamente a estudiantes que presentan problemas para el aprendizaje y la participación y que están matriculados en diferentes instituciones educativas.
- c) Atender complementaria, individual o colectivamente a alumnos con necesidades educativas especiales.
- d) Realizar actividades de prevención, detección y atención temprana a la discapacidad en coordinación con el Sector Salud y otras organizaciones de la comunidad.
- e) Desarrollar acciones de asesoramiento a padres de familia de estudiantes con necesidades educativas especiales.
- f) Promover e implementar campañas de movilización y sensibilización, universalización e inclusión educativa, en coordinación con municipios, organizaciones de la Sociedad Civil y otros sectores del Estado.
- g) Organizar redes de apoyo, en convenio con instituciones públicas y privadas de cada región y localidad, así como con organismos de cooperación internacional.

La importancia de su disponibilidad responde a que mientras se implementan las garantías para la efectividad de la política de educación inclusiva, sus servicios posibilitan brindar al estudiante con discapacidad el soporte y condiciones idóneas para una inclusión educativa responsable que satisfaga sus necesidades en observancia de los principios de equidad, inclusión y calidad establecidos por la normativa interna, así como del principio de interés superior¹⁶⁰ del niño o la niña. Además, a que la atención de los referidos estudiantes no se convierta en una colocación que omita respetar los diferentes ritmos, intereses y estilos de aprendizaje, los que no son satisfechos con las prácticas, la organización y la gestión convencionales que ofrece la institución educativa regular.

¹⁶⁰ Reconocido por el artículo 3º, numeral 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Según la doctrina, es un instrumento jurídico que tiende a asegurar el bienestar del niño en los aspectos físico, psíquico y social. Funda una obligación de las instancias y organizaciones públicas y privadas a examinar si este criterio está realizado en el momento en que una decisión debe ser tomada con respecto a un niño y que representa una garantía de que su interés será tenido en cuenta; debe servir de unidad de medida cuando varios intereses entran en convergencia. En *El principio de interés superior del niño y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Estudios Constitucionales, año 6, N° 1, Santiago de Chile, 2008, p. 230.

3.3.4. La institución educativa

La institución educativa es la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo, donde se brinda el servicio educativo.¹⁶¹ Si bien adoptan decisiones que se implementan en su política, cultura y práctica, deben observar los lineamientos de política y las normas que emiten los distintos niveles de gobierno para su consignación en los diversos instrumentos de gestión institucional.¹⁶²

En ese sentido, con el fin de implementar la política de educación inclusiva, las instituciones educativas públicas deben, entre otras cosas:

- Incorporar en su Proyecto Educativo Institucional (PEI)¹⁶³ el enfoque de educación inclusiva y los lineamientos pedagógicos para la diversificación curricular, en coordinación con los Saanee.
- Reservar un mínimo de dos vacantes al momento de la matrícula para estudiantes con discapacidad.¹⁶⁴
- Incluir a los estudiantes con discapacidad en la nómina de matrícula.¹⁶⁵
- Garantizar, en coordinación con las DRE y las UGEL, que la carga docente en las aulas que atiendan a estudiantes con discapacidad sea menor a la que se dispone para las aulas no inclusivas en los niveles correspondientes.¹⁶⁶
- Garantizar la participación de los estudiantes con discapacidad en todas las actividades, tanto curriculares como extracurriculares, de la institución.¹⁶⁷

Por otra parte, tanto para las instituciones públicas como privadas se han establecido obligaciones en materia de educación inclusiva, las cuales han sido analizadas en detalle en el acápite 3.1 del presente informe.

¹⁶¹ Artículo 66° de la Ley General de Educación.

¹⁶² Artículo 11° del Reglamento de Gestión del Sistema Educativo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2005-ED, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 29 de abril del 2005.

¹⁶³ El PEI es un instrumento de gestión de mediano plazo que orienta, conduce y define la gestión educativa. Contiene la identidad de la institución educativa (visión, misión y valores), el diagnóstico y conocimiento de los estudiantes a los que atiende, la propuesta pedagógica y la propuesta de gestión.

¹⁶⁴ Disposición 7.4. de la Directiva N° 001-2006-VMGP/DINEIP/UEE.

¹⁶⁵ Disposición 6.9 de la Directiva N° 001-2006-VMGP/DINEIP/UEE.

¹⁶⁶ Artículo 24° del Reglamento de Educación Básica Especial.

¹⁶⁷ Disposición 5.21 de la Directiva N° 76-2006-VMGP/DINEBE.

3.4 Análisis del gasto público en materia de educación inclusiva

3.4.1 El presupuesto destinado a la implementación de la política de educación inclusiva

De acuerdo con la información consignada en el Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), durante los últimos años el gasto público en educación se ha ido incrementado progresivamente. En el año 2011, el Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) asignado a la educación en general en el país fue de S/. 13,180 millones nuevos soles (14.9% del gasto público total), mientras que en el 2010 el PIA para la educación fue de S/.11,719 millones, que equivale a un incremento de 12.5%.

En el caso particular del Ministerio de Educación, su PIA para el 2011 asciende a S/. 3,566 millones, lo que constituye el 6,6% del gasto público total, más del doble de lo presupuestado en el 2006. De este monto, el Ministerio de Educación ha considerado destinar S/. 1,165 millones al pago de personal y obligaciones sociales; es decir, 32,7% de su presupuesto.¹⁶⁸

En este sentido, no se podría afirmar que es la falta de recursos lo que limita la implementación de la política de educación inclusiva, sino, al parecer, una falta de prioridades, donde la inversión no focaliza el gasto que comprende la provisión de materiales o realización de capacitaciones técnico-pedagógicas en dicha materia.

Estos incrementos de recursos, sin embargo, como se verá más adelante, no se han traducido en un mejoramiento de la educación que reciben los niños, las niñas y los adolescentes con discapacidad en nuestro país, ya que los docentes de las instituciones educativas regulares no reciben los materiales ni las capacitaciones necesarias para brindar una educación acorde a las necesidades y potencialidades de los diferentes estudiantes, entre ellos, aquellos con discapacidad.

En su condición de entidad rectora de la educación, el Ministerio de Educación es la institución encargada de liderar la gestión para conseguir el incremento de la inversión educativa y consolidar el presupuesto nacional de educación, así como los planes de inversión e infraestructura educativa.¹⁶⁹ Por consiguiente, corresponde a esta institución asegurar que los recursos destinados

¹⁶⁸ Información obtenida del Portal de Transparencia Económica del MEF.

¹⁶⁹ Artículo 9 literal i) del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2006-ED.

a la atención de la educación en el país beneficien también (y sobre todo) a la niñez y adolescencia con discapacidad que enfrentan una situación especial de exclusión arraigada.

Conocer la asignación presupuestal y la forma de gasto de cualquier plan, programa, proyecto o institución permite conocer las prioridades establecidas, la viabilidad de las propuestas a ese nivel, así como analizar su eficiencia y, en alguna medida, determinar la eficacia esperada.¹⁷⁰

Lamentablemente, el Ministerio de Educación no ha indicado cuántos recursos de la inversión en educación se destinan para cumplir con los objetivos, proyectos y acciones de la política de educación inclusiva de estudiantes con discapacidad. Ante el requerimiento formulado por la Defensoría del Pueblo, se limitó a informar que no cuenta con categorías presupuestales específicas que permitan identificar tal inversión,¹⁷¹ y que “la temática es de carácter transversal e inherente a la política educativa del Ministerio del Educación, por lo que resulta difícil identificar el gasto a partir de la estructura presupuestal o de las actividades del plan operativo institucional”.¹⁷²

Es preocupante que el Estado peruano siga invisibilizando los presupuestos destinados a la atención educativa de las personas con discapacidad. El sinceramiento de la inversión en la política de educación inclusiva permitiría focalizar mejor las acciones desarrolladas.

Esta falta de información referida a la política de inclusión educativa pone en evidencia la baja prioridad de la temática en la agenda del Ministerio de Educación, así como de las debilidades existentes para el monitoreo y la evaluación de los programas que está implementando dicha institución en el marco de la referida política.

La única información vinculada a la educación de personas con discapacidad a la que se ha podido acceder en el Portal de Transparencia Económica del MEF está relacionada con el presupuesto para la educación básica especial. Si bien ello no es equiparable a la que corresponde a la educación inclusiva, permite aproximarse a algunas cifras presupuestales concernientes a la capacitación docente.

¹⁷⁰ Sociedad y Discapacidad. *Informe de Estadísticas Presupuestales – SIAF. Gasto en acciones para personas con discapacidad*. Lima, 2009, p. 3.

¹⁷¹ Oficio 152-2010-DP/ADHPD del 6 de septiembre del 2010.

¹⁷² Oficio 152-2010-DP/ADHPD del 6 de septiembre del 2010.

Así, el presupuesto programado para la DIGEBE durante el 2011 ha sido de S/. 2'821.100.¹⁷³ Esta cantidad representa menos del 0.1% del total del PIA del Ministerio de Educación.

Si bien la educación inclusiva debe ser ejecutada en las instituciones educativas regulares (por lo cual corresponde asumir dicha tarea a la DIGEBR), son los Saanee (constituidos en los CEBE), los encargados de brindar (al menos de manera temporal) la asesoría y el apoyo para la enseñanza de estudiantes con discapacidad, y continúa siendo la DIGEBE el ente encargado de formular las orientaciones específicas referentes a la educación inclusiva.

De las cifras presentadas, queda en evidencia, asimismo, que el presupuesto para coordinar toda la política de inclusión educativa es insuficiente.

Por otro lado, dentro del PIA asignado a la educación básica especial, el Portal de Transparencia Económica del MEF señala que S/. 76,610 Nuevos Soles están destinados al trabajo de acompañamiento pedagógico a docentes en aula, y S/. 1'980,793 nuevos soles a la capacitación a docentes.

Asimismo, el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente destinó inicialmente S/. 1'949,161 para la capacitación de docentes en el ámbito de la educación especial. Sin embargo, este monto ha sido reducido a S/. 45,600.¹⁷⁴

Por otro lado, el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) muestra que en el marco del Programa Educación Básica para Todos, el presupuesto destinado específicamente a la EBE ha sido apenas de S/.1'406,000, destinado, además, a acciones normativas y curriculares, el mismo que representa solo el 0.23% de total del presupuesto del programa.

Como se puede apreciar en las cifras presentadas, pese a no contar con una información detallada del presupuesto invertido en educación inclusiva, es posible concluir que la prioridad de la educación de educación de la niñez y adolescencia con discapacidad es bastante menor en comparación con otras áreas de gasto del Ministerio.

Finalmente, es importante destacar que el Programa Nacional de Infraestructura Educativa ha destinado para el 2011 un presupuesto inicial S/.1,089 millones para la construcción y el mejoramiento de la infraestructura

¹⁷³ Oficio 627.2001-VMGP/DIGEBE de 26 de agosto del 2011.

¹⁷⁴ Ver: <http://transparencia-economica.mef.gob.pe>. No se cuenta con información relativa al destino del monto reducido.

educativa. Sin embargo, como se verá más adelante, esos recursos no se han visto reflejados en una mejora significativa de la accesibilidad de las instituciones educativas inclusivas.

3.4.2 El Plan piloto por la inclusión educativa de niños, niñas y adolescentes con discapacidad

En el Informe Defensorial N° 127,¹⁷⁵ la Defensoría del Pueblo dio cuenta de la elaboración de un “Plan Piloto por la Inclusión Progresiva de niños, niñas y adolescentes con discapacidad 2005-2012” por parte del Ministerio de Educación.¹⁷⁶ Dicho plan tenía como objetivo, inicialmente, poner en marcha un proceso piloto de inclusión de estudiantes con discapacidad en 632 instituciones de EBR, alternativa y técnico productiva, el cual se desarrollaría en su primera fase en las regiones de Lima, Junín, Lambayeque y Loreto.

De acuerdo con la información brindada por el Ministerio de Educación en dicha oportunidad, el referido plan requería una inversión de S/.14'747,000. No obstante, este monto no fue aprobado y el plan no fue ejecutado. Debido a ello, solo se realizaron acciones de sensibilización durante el 2007 con cargo al presupuesto de la DIGEBE.¹⁷⁷

Ante esta situación, en enero del 2008 se formuló un proyecto de inversión pública que pudiese comprender las acciones contempladas por el plan piloto. Al término de este informe, dicho proyecto se encuentra aún en la fase de formulación en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) con el nombre “Fortalecimiento de la inclusión de estudiantes con discapacidad en escuelas de educación básica de la muestra piloto” (Proyecto de inversión pública N° 73723), con un costo de inversión de S/. 8'765,841 y con un costo de operación adicional de S/. 3'026,424.

Dicho proyecto comprende ahora las regiones de Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica y Huánuco, y tiene como objetivo final la adecuada atención educativa a los alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad de las zonas señaladas. Para ello, el proyecto plantea cuatro componentes: i) Fortalecer el servicio de las escuelas especiales para la atención de las necesidades educativas especiales; ii) Preparación docente y mejoramiento de recursos para responder a las necesidades educativas

¹⁷⁵ Publicado en noviembre del 2007.

¹⁷⁶ Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial N° 127. Educación inclusiva: educación para todos. Supervisión de la política educativa para niños y niñas con discapacidad en escuelas regulares*. Lima, 2007, p. 45.

¹⁷⁷ *Ibíd.*, p. 48.

especiales; iii) Garantizar la cobertura y el acompañamiento de las escuelas inclusivas; y iv) Atender los factores sociales que facilitan la inclusión de los estudiantes con necesidades educativas especiales.

Lamentablemente, el 4 de febrero del 2011, el estudio de pre-factibilidad del proyecto ha sido observado mediante el Informe Técnico 004-2011-MED-SPE-PLANMED-UPROG-OPI de la Oficina de Programación e Inversiones (OPI) del Ministerio de Educación.¹⁷⁸

La Defensoría del Pueblo ve con preocupación que, a casi seis años del inicio del proceso de inclusión educativa en el país, aún no se haya logrado obtener la aprobación de un proyecto para la implementación del referido plan que debió constituir el punto de partida de todo el proceso.

3.4.3 Los proyectos de cooperación para la educación inclusiva

La falta de recursos suficientes para la atención de las necesidades educativas de los niños, las niñas y los adolescentes con discapacidad ha conducido a la DIGEBE a promover el financiamiento de la política pública de educación inclusiva mediante convenios de cooperación con diversas instituciones.

Este financiamiento se ha conseguido a partir de dos importantes fuentes: el “Proyecto de Desarrollo de la Inclusión Educativa y Social 2009- 2011” (PRODIES), financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); y el “Proyecto Educación Inclusiva: Educación para Todos en la Región Sur Occidental del Perú” (Proyecto Cáritas).

El PRODIES se ejecuta desde diciembre del 2009, con un presupuesto de US\$ 2'274.806¹⁷⁹ y concluirá en noviembre del presente año.¹⁸⁰ Dicho proyecto busca contribuir, en el marco de la descentralización, al desarrollo de la educación inclusiva para los niños, las niñas y los jóvenes con discapacidad en el sistema educativo, en la familia y en la sociedad.

Se ejecuta en las regiones de Cajamarca, Piura, La Libertad, Ica y Lima. Su objetivo principal es contribuir al desarrollo de la educación inclusiva de los niños, las niñas y los jóvenes con discapacidad en la Educación Básica y en la Educación Técnico- Productiva. Asimismo, sus objetivos específicos son: i)

¹⁷⁸ La información consignada en el Banco de Proyectos del MEF no establece las razones por las cuales el proyecto fue observado.

¹⁷⁹ Oficio 627.2001-VMGP/DIGEBE de 26 de agosto del 2011.

¹⁸⁰ De acuerdo con la información brindada por la DIGEBE, no consta que el proyecto esté en fase de renovación para el período 2012.