LECTURAS CRÍTICAS

INCLUSIÓN EDUCATIVA EN COLOMBIA: ORÍGENES Y DIRECCIONES ACTUALES

Ángela Patricia Pinzón León
Edna Raquel Barahona Suescún
Universidad Cooperativa de Colombia
Sede Arauca

Apropiación social de conocimiento | Lectura crítica

No. 29, diciembre de 2018

doi: <https://doi.org/10.16925/gclc.06>

NOTA LEGAL

El presente documento de trabajo ha sido incluido dentro de nuestro repositorio de literatura gris por solicitud del autor, con fines informativos, educativos o académicos. Asimismo, los argumentos, datos y análisis incluidos en el texto son responsabilidad absoluta del autor y no representan la opinión del Fondo Editorial o de la Universidad.

DISCLAIMER

This coursework paper has been uploaded to our grey literature repository due to the request of the author. This document should be used for informational, educational or academic purposes only. Arguments, data and analysis included in this document represent authors' opinion not the Press or the University.

Acerca de las autoras

Ángela Patricia Pinzón-León, psicóloga, especialista en psicología clínica de la salud de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Docente Investigadora tiempo completo, Universidad Cooperativa de Colombia, sede Arauca, Colombia.

Correo electrónico: angela.pinzonl@campusucc.edu.co

Edna Raquel Barahona-Suescún, estudiante de décimo semestre del programa Psicología, Universidad Cooperativa de Colombia, sede Arauca, Colombia.

Correo electrónico: edna.barahona@campusucc.edu.co

Cómo citar este documento

Pinzón-León, A. P. y Barahona-Suescún, E. R. (2018). *Inclusión educativa en Colombia: orígenes y direcciones actuales*. (Documento de docencia N.º 29). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. doi: <https://doi.org/10.16925/gclc.06>.

Este documento puede ser consultado, descargado o reproducido desde nuestro repositorio de documentos de trabajo (<http://repository.ucc.edu.co/handle/ucc/7369>) para uso de sus contenidos, bajo la licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Resumen

Este documento examina diferentes aspectos del debate sobre la inclusión, estudia cómo ha sido esta moldeada por el contexto político en Colombia y su estado frente a cuestiones que plantea el *Index of Inclusion*. Luego se aborda la cuestión clave que ha dominado el concepto de inclusión cuando se analiza el marco legal: ¿es pertinente la metodología del sistema político colombiano para garantizar una educación inclusiva? Entre los argumentos destacados están los que se relacionan con la "calidad" en la educación, la inclusión académica y social, antecedentes estadísticos orientados a la población con Necesidad de Educación Especial (NEE), así como la nueva corriente pedagógica "multicéntrica" que refiere una sociedad más consciente de su educación.

Palabras clave: Colombia, educación, educación inclusiva, inclusión social, políticas educativas.

Introducción

Desde hace más de dos décadas se ha intentado implementar en Colombia un sistema educativo que garantice el acceso de todos a la educación, debido al consenso internacional sobre la definición que plantea la Unesco referente a "brindar oportunidades equivalentes de aprendizaje, independientemente de sus antecedentes sociales, culturales y de sus diferencias en las habilidades y capacidades" (Vásquez-Orjuela, 2015).

Ante esto y el hecho de que la "Pedagogía es una de las ciencias más importantes y claves que nunca se han podido formular, [...] necesitando de científicos abiertos, profundos y conscientes" (Herrán, 2015). El propósito del presente documento es realizar un análisis reflexivo sobre el marco legal de la inclusión educativa en Colombia con respecto al instrumento *Index of Inclusion* (Medina-Rivilla, de la Herrán-Gascón y Domínguez-Garrido, 2017), particularmente en lo que respecta a las *prácticas políticas*, puesto que suponen cuestiones significativas para la comunidad educativa y por ende inciden en los procesos de mejora.

Consecuentemente, el presente escrito se divide en 5 secciones: (1) inicia haciendo énfasis sobre la importancia del *Index Instrument* y sus cuestiones más relevantes en el contexto del sistema educativo colombiano. Posteriormente (2), se expone el marco legal a nivel nacional sobre la inclusión educativa y su financiación. Luego (3) se reflexiona sobre la eficacia de las políticas, mostrando los antecedentes estadísticos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane, 2010) y el reporte del Ministerio de Educación Nacional (MEN) de los servicios educativos en el 2009, para (4) corroborar qué tan significativo resulta incidir en una evaluación más rigurosa de la aplicación de dichas políticas y así observar la inclusión educativa en el *modus vivendi* de los ciudadanos. Por último (5), se invita a explorar la orientación que ofrece la teoría *multicentrista* de Herrán (2015), la cual refiere la importancia de

cambiar la atención de las políticas y de la sociedad que se centran en la persona con Necesidades Educativas Especiales (NEE), para una plena inclusión educativa se necesita un cambio de conciencia de toda la comunidad.

Las conclusiones se centran en que desafortunadamente, todavía existe una brecha entre las propuestas y la realidad de los programas que se están implementando (Payà, 2010); se trata de la eterna problemática de la distinción entre discursos teóricos y realidades prácticas. Por esto, se invita a una participación política y a una pedagogía cívica en la que todos los elementos de la comunidad educativa y ciudadana se responsabilicen y trabajen decididamente por y para una educación inclusiva de calidad para todos.

Planteamiento del problema

La exclusión social y educativa afecta a millones de personas en todo el mundo, tanto en los países en vía de desarrollo como en las prósperas sociedades occidentales (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España, 2012). Se trata de un fenómeno que no solo tiene que ver con la pobreza y que en cualquier momento puede recaer sobre las personas. Es decir, el sentimiento de vulnerabilidad que afecta a la población escolarizada y no escolarizada, aunque de diferentes formas, en ocasiones, tiene mucho que ver con la percepción y el sentimiento que muchas personas experimentan de no ser valoradas ni tenidas en cuenta en la sociedad por lo que son. Hoy sabemos que, en muchos casos, esa exclusión social se gesta en procesos como: falta de acceso a los sistemas educativos, escolarización segregada en dispositivos especiales, educación de “segunda” para los más desfavorecidos, fracaso escolar, maltrato entre iguales por abuso de poder, desafecto, etc. (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España, 2012).

Por lo anterior, merece la pena hacer algunas consideraciones reflexivas sobre las políticas actuales. Como instrumento de apoyo para guiar el trabajo, se utilizó el *Index of Inclusion* (índice de inclusión), se pretende delimitar y analizar aquellas barreras u obstáculos que nuestro sistema educativo tiene frente al aprendizaje de algunos colombianos.

Revisión y situación actual del tema

De acuerdo con algunos autores como Fernández (2013) y Beltrán-Villamizar, Martínez-Fuentes y Vargas-Beltrán (2015), comprender el sistema educativo de cualquier nación implica conocer el contexto social y económico en el cual se encuentra inmerso, pues los cambios en la educación están siempre acompañados por cambios políticos y económicos. Dado que la Declaración de Salamanca instó a los gobiernos nacionales a otorgar carácter de ley a la educación inclusiva (Unesco, 1994), se realizó un análisis de la legislación vigente con respecto a la dimensión *producing inclusive policies* (producción de políticas inclusivas) del *Index of Inclusion*, creado por Booth y Ainscow y referenciado por Medina-Rivilla, de la Herrán-Gascón y Domínguez-Garrido (2017).

La inclusión a menudo se asocia con estudiantes que tienen impedimentos, lo cual conlleva a que el andamiaje para la comprensión de la inclusión educativa sea una circunferencia, en cuyo centro está el alumno. Sin embargo, el *Index for Inclusion* se caracteriza por abarcar la inclusión desde otros contextos; se guía por la teoría multicéntrica y hace énfasis en que el centro de la educación está en todas partes, todos los centros son necesarios y todos son centrales, incluyendo las conciencias observadoras (Herrán, 2015).

La dimensión *producing inclusive policies* se caracteriza por la focalización de producción de políticas inclusivas. En esta “se analiza que la inclusión impregne todos los planes educativos. Que las políticas fomenten la participación de los estudiantes y la comunidad desde el momento en que se unen a la institución” (Booth y Ainscow, 2002). Con miras a esta dimensión y teniendo en cuenta el contexto nacional, surgen preguntas como: ¿de qué modo aproximan la inclusión las políticas del Estado?, ¿de qué manera influyen las estrategias de financiación de la administración educativa local?, ¿qué influencia tienen los procedimientos legales de evaluación en el camino hacia una educación inclusiva? Para responder a las preguntas mencionadas, el análisis se divide en dos secciones: las políticas nacionales de institucionalidad de tres niveles y las políticas de financiación colombianas.

Colombia, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos que acogen los lineamientos orientadores de la Unesco (Payà, 2010), se ha comprometido con la transformación de su sistema educativo bajo la consigna de la inclusión. Desde la Constitución de 1991, en el artículo 67 se reconoce la educación como un derecho fundamental de todas las personas. A partir de entonces, inició una institucionalidad que pretende incorporar la participación ciudadana en un sistema que promueve la descentralización en la gestión de la educación.

El modelo de institucionalidad educativo empleado en Colombia responde a una reforma con un ente principal y dos agentes, allí se encuentra el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el ente de nivel central que actúa como eje principal, las secretarías regionales de educación y entidades territoriales son los agentes locales y funcionan de manera complementaria (Vásquez-Orjuela, 2015). Como base, se destaca la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) y la Ley de Educación Superior (Ley 30 de 1992) que constituyen el marco legal que orienta la prestación del servicio en todos los niveles educativos.

A pesar de que los marcos legales mencionados tienen implícito el principio de inclusión, se ha hecho necesaria la adaptación y promulgación de decretos y resoluciones que buscan atender de forma integral el derecho a la educación de las personas con NEE y ser apoyo para la conformación de la comunidad educativa, en tanto conjunto de agentes involucrados en el proceso cognitivo y de aprendizaje de la sociedad.

Con respecto a la educación básica y media, las secretarías de educación son las encargadas de garantizar los procesos y los recursos para la inclusión en las instituciones públicas de sus municipios de competencia (Resolución 2565 de 2003). En el marco de la educación inclusiva, la responsabilidad sobre la atención de los estudiantes con discapacidad y con capacidades o con talentos excepcionales se delega a las entidades territoriales certificadas (Decreto 366 de 2009).

En el caso de las instituciones de educación superior, estas diseñan sus propias políticas internas, orientadas a brindar atención y cobertura a las poblaciones vulnerables; están bajo la supervisión directa del MEN a través del sistema de aseguramiento de la calidad (Beltrán-Villamizar, Martínez-Fuentes y Vargas-Beltrán, 2015).

Sin embargo, el reto de la educación inclusiva aún está lejos de alcanzarse. A pesar de que exista la Ley 715 de 2001 que regula las transferencias de la nación a las entidades territoriales, la distribución de los recursos en función de la cantidad de infantes matriculados y la definición anual de la asignación establecida por cada estudiante, la inequidad aún destaca en Colombia, “en muchos casos los municipios más pobres del país reciben menos transferencias por estudiantes que los municipios considerados ricos” (Piñeros, 2010, p. 15). También, aunque el sistema considera diversos mecanismos de subsidio con el fin de apoyar las instituciones, planes, experiencias y programas que se encuentren orientados hacia el mejoramiento de la atención para personas con NEE, “el generar la opción de subsidios a instituciones

privadas, permite que algunas entidades territoriales contraten instituciones de menor costo, con baja calidad y sin mayores conocimientos o adaptaciones que promuevan la inclusión educativa” (Vásquez-Orjuela, 2015, p. 52).

Lo anterior se ve reforzado por las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) del 2010 que muestran que el 87,3 % de las personas con alguna deficiencia pero que saben leer y escribir, no asisten a ningún establecimiento de educación formal. Asimismo, en el 2009, el MEN reportó la atención a través de servicios educativos al 43 % de la población desplazada.

Se observa que, aunque exista un sistema descentralizado, una ley de inclusión en el sistema educativo y un marco legal para el financiamiento, la alta demanda de estudiantes supera la oferta y la posibilidad de acceso a la educación, lo cual evidencia las disparidades en la atención a los diferentes grupos poblacionales.

Otra brecha importante que aborda la influencia que tienen los procedimientos legales de evaluación en el camino hacia una educación inclusiva, se refiere a la necesidad de fortalecer las metodologías que defienden los derechos de poblaciones vulnerables; ya que el Estado colombiano no tiene un sistema de evaluación y seguimiento riguroso que dé cuenta del avance real de las políticas y de los planes diseñados en dichos contextos educativos (Beltrán-Villamizar, Martínez-Fuentes y Vargas-Beltrán, 2015; Vásquez-Orjuela, 2015).

Así las cosas, existe un marco legal orientado a la educación inclusiva, Colombia cumple con los lineamientos orientadores de la Unesco y se ha comprometido con la transformación de su sistema educativo aceptando, colaborando y estimulando los valores inclusivos. Pero no existe una metodología a nivel nacional que cubra la estrategia de manera exitosa y que facilite su conexión con las instituciones educativas.

A manera de reflexión, lo anterior hace pensar en la asertividad de la atención de las políticas estatales, puesto que estas se orientan a lo que se mencionó antes al

referirse al estudiante como centro de la educación. ¿Por qué asimilar la estructura de la educación tácitamente a una figura concéntrica (con un centro: el alumno) o elíptica (con dos centros: escuela-familia o profesor-alumno), cuando la realidad no responde a estas geometrías?

La complejidad de la realidad educativa trasciende la geometría de la circunferencia, de la elipse, de la esfera, etc., porque en la educación no hay uno, ni dos centros. Hay varios centros: el profesor, el alumno, la familia, el centro educativo, el sistema educativo, los medios de comunicación, la administración educativa, la sociedad en su conjunto, la naturaleza que la envuelve, la historia, las tradiciones, el futuro, la pedagogía, los investigadores y profesores universitarios, etc. (Herrán, 2015).

Lo anterior se da debido a se avanza en ciencia, en política, en economía, en educación..., pero los avances son fundamentalmente exteriores y no disponen de un faro, de una brújula o de un polo, como se describe en la teoría del caos. Dicho de otro modo: como causa y consecuencia de esto, el avance en educación inclusiva se da por ensayo y acierto. La educación necesita cambiar su centro de atención.

Si todos y cada uno fuéramos conscientes de nuestra condición de ser centro de centros, empezaríamos a pensar la educación de nuestros estudiantes desde nosotros mismos, con nuestra propia formación. Y si todos pensáramos lo mismo, se definiría un comportamiento opuesto al que se da en la sociedad actual; antagónico al comportamiento adolescente que responde a las características del estadio preoperatorio piagetiano que se basa en el egocentrismo (Herrán, 2015).

Conclusión

La inclusión total de los ciudadanos colombianos a los sistemas educativos es un escenario ideal (lo que refleja la sociedad de la que nos gustaría formar parte). Sin embargo, al hacer un análisis reflexivo que se soporta en las cuestiones que aborda el *Index of Inclusion*, se observa que el camino hacia este Estado “ideal” se encuentra aún lejano. A pesar de que haya un marco legal que pretende adaptarse a lo que propuso la Unesco en 1997 y al tratado de Salamanca, en Colombia persiste una brecha entre lo que está estipulado en papel y la práctica.

Ante lo expuesto, surge la necesidad de implementar un sistema de evaluación que haga un seguimiento riguroso de los niveles de institucionalidad y cree estándares que regulen la contratación de instituciones del sector privado. Asimismo, se necesita generar un cambio de percepción, puesto que el fin de los procesos de la educación inclusiva no es a nivel del aula, en el estudiante o en el docente; esta debe incluir un componente de sensibilización y concientización social frente a la educación, solo así se logrará una adecuada vinculación y la igualdad de derechos y deberes.

Referencias

- Beltrán-Villamizar, Y.I., Martínez-Fuentes, Y. L. y Vargas-Beltrán, Á. S. (2015). El sistema educativo colombiano en el camino hacia la inclusión. Avances y retos. *Educación y Educadores*. 18(1), 62-75. <http://dx.doi.org/10.5294/edu.2015.18.1.4>
- Carrasco, M., Coronel, J., Fernández, S., García, M., González, S., y Moreno, E. (2013). *Conocer y comprender las organizaciones educativas: una mirada a las cajas chinas* Madrid: Ediciones Pirámide.
- Congreso de la República de Colombia (1992, diciembre 28). Ley 30 de 1992. Por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. *Diario Oficial* 40.700. Recuperado de https://www.cna.gov.co/1741/articles-186370_ley_3092.pdf
- Congreso de la República de Colombia (1994, febrero 8). Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la ley general de educación. *Diario Oficial* 41.214. Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf
- Departamento Nacional de Estadística (2010). *Población con registro para la localización y caracterización de las personas con discapacidad*. Recuperado de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/discapacidad/inform_estad.pdf
- Fernández, M. (2013). Análisis del contexto educativo en el contexto social. En M. J. Carrasco, *Conocer y comprender las organizaciones educativas: una mirada a las cajas chinas* (pp. 41-56). Madrid: Ediciones Pirámide.
- Herrán, A. De la (2015). *Pedagogía radical e inclusiva y educación para la muerte*. Salamanca: Fahrenhouse.

Medina-Rivilla, A., de la Herrán-Gascón, A. y Domínguez-Garrido M. C. (2017). *Nuevas perspectivas en la formación de profesores*. Bogotá: Uned - Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Ministerio de Educación Nacional, MEN (2003). *Resolución 2565 de 2003. Por la cual se establecen parámetros y criterios para la prestación del servicio educativo a la población con necesidades educativas especiales*. Recuperado de: <https://www.mineduacion.gov.co/1621/article-85960.html>

Ministerio de Educación Nacional, MEN (2009). *Plan de Cobertura Acceso y Permanencia*. Bogotá: MEN. Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-183110_archivo_pdf2.pdf

Ministerio de Educación Nacional, MEN (2013). *Lineamientos política de educación superior inclusiva*. Bogotá: MEN. Recuperado de http://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-327647_documento_tres.pdf

Payà, A. (2010). Políticas de educación inclusiva en América Latina. Propuestas, realidades y retos de futuro. *Revista Educación Inclusiva*, 3(2), 125-142. Recuperado de <http://www.ujaen.es/revista/rei/linked/documentos/documentos/10-8.pdf>

Piñeros, J. (2010). *Descentralización, gasto público y sistema educativo oficial colombiano: un análisis de eficiencia y calidad* (Trabajo de investigación Magíster en Ciencias Económicas). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá (Colombia). Recuperado de http://www.bdigital.unal.edu.co/3576/1/JosePineros_407622_TG_MCE_FCE_UNAL.pdf

Presidencia de la República de Colombia (2009). *Decreto 366 de 2009. Por medio del cual se reglamenta la organización del servicio de apoyo pedagógico para la*

atención de los estudiantes con discapacidad y con capacidades o con talentos excepcionales en el marco de la educación inclusiva. Recuperado de <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-182816.html>

Unesco (1994). *Declaración de Salamanca y Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales*. Salamanca: Unesco. Recuperado de http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_S.PDF

Vásquez-Orjuela, D. (2015) Políticas de inclusión educativa: una comparación entre Colombia y Chile. *Educación y Educadores*, 18(1), 45-61. <http://dx.doi.org/10.5294/edu.2015.18.1.3>