



Laura Steffany Larrea - Arte sin Fronteras - Programa Talentos Especiales

Leidy Vanessa Quintanilla Rubio
Terapeuta Ocupacional.
MSc Discapacidad e Inclusión Social.
Miembro del Grupo de Investigación Discapacidad, Políticas y Justicia,
Facultad de Medicina, Universidad Nacional de Colombia.
lvquintanillar@unal.edu.co

Marisol Moreno Angarita
Fonoaudióloga.
PhD. en Salud Pública.
MSc. en Comunicación.
Profesora Titular Departamento de Comunicación Humana Facultad
de Medicina Universidad Nacional de Colombia.
Directora Grupo de Investigación Discapacidad, Políticas y Justicia,
Facultad de Medicina, Universidad Nacional de Colombia.
mmorenoa@unal.edu.co

ANÁLISIS DE CONCEPTOS NUCLEARES QUE FUNDAMENTAN LA NORMATIVIDAD DE LA EDUCACIÓN INCLUSIVA EN COLOMBIA

An analysis of core concepts that underlying inclusive education in Colombia

Fecha de recepción: 8 de mayo de 2014 - Fecha de aprobación: 1 de diciembre de 2014

RESUMEN

La presente investigación, buscó identificar los conceptos nucleares que subyacen el desarrollo normativo de la Educación Inclusiva en Colombia, de sus grandes hitos: la ley 115 de 1994 y la Ley 1618 de 2013, con el fin de problematizar las tendencias existentes y contrastarlas con las aspiraciones de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad [CDPD], ratificada en Colombia mediante la ley 1346 de 2009. Dicha Convención encarna los ideales de Justicia, Igualdad y Libertad para las Personas con Discapacidad. La ruta trabajada inició con una fase documental que arrojó un minucioso normograma de 1994 a 2013 compuesto por las leyes, decretos y resoluciones relacionadas con la educación inclusiva. Posteriormente, se replicó el instrumento de Turnbull y Stowe (2001), para el análisis de los conceptos nucleares de la normatividad identificada, adaptada por Moreno (2007). Adicionalmente, se complementó este análisis con una encuesta a un grupo de docentes de colegios públicos rurales, lo cual confirmó el impacto de los términos que manejan los docentes para referirse a la población de estudio, en el marco de la normatividad colombiana. Por último, se realizó un aporte conceptual introduciendo algunas consideraciones para la futura implementación de la ley 1618 aplicando los principios de la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad: libertad, justicia e igualdad, necesarias garantizar el derecho a la educación con calidad, para las niñas, niños y jóvenes con discapacidad.

PALABRAS CLAVE

Educación Inclusiva, discapacidad, Convención Internacional de Derechos de Personas con Discapacidad, Análisis de normatividad

ABSTRACT

This research sought to identify the key concepts underlying the regulatory development of inclusive education in Colombia, in two of its major milestones: Law 115 of 1994 and Law 1618 of 2013, in order to problematize existing trends and contrast them with the aspirations of the International Convention about rights of people with disabilities [CRPD], ratified in Colombia by law 1346 of 2009. The Convention embodies the ideals of Justice, Equality and Freedom for people with disabilities.

The route worked began with a documentary phase that showed a thorough nomogram from 1994 to 2013 consisting of laws, decrees and resolutions related to inclusive education; Subsequently, R.H. Turnbull & M.J. Stowe (2001) instrument was replied, for analyzing nuclear concepts of identified regulations, adapted by Moreno (2007).

In addition, this regulatory analysis was complemented with one survey on a group of teachers in rural public schools, which confirmed the impact of terms adopted by teachers when referring to study population under Colombian regulations. Finally, a conceptual contribution was made by introducing some considerations for future implementation of the law 1618 applying the principles of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, UN (2008): freedom, justice and equality, necessary to ensure the right to quality education for children and youth with disabilities.

KEY WORDS

Inclusive Education, Disability, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Analysis of regulations.

INTRODUCCIÓN

La educación inclusiva es un reto para Colombia; los niños, niñas y jóvenes con discapacidad presentan varias dificultades para acceder a la educación, permanecer y lograr concluir su educación, siendo esto una problemática en el ámbito internacional y nacional, así como lo expone Rosa Blanco, “Si el derecho a la educación se concibe como el mero acceso a la escuela, muchos países estarían bastante conformes con su grado de cumplimiento, pero si se concibe como el derecho a aprender, a participar y a educarse en las escuelas de la comunidad, todavía queda un largo camino por recorrer para que éste sea plenamente efectivo para toda la población”. (Blanco, 2010, p. 16)

Este proceso se inicia con la Ley 115 de 1994, y diez años después todavía los logros son precarios, como se puede evidenciar en los datos de escolaridad de esta población que son reportados por el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), en su Censo del 2005, los cuales “el porcentaje de población que asiste a la escuela, según el grupo de edad, de los 0-4 años es un porcentaje del 14,3%, 5 a 9 años 64,6%, 10 a 14 años 68,6%, 15 a 19 años 41,9%; 20 a 24 años 15,1%; 25 a 29 años 7,9% y 30 a 49 años un 3,1%.” (DANE, 2010, p. 12). Estas estadísticas reflejan apenas pocos logros de bajísima cobertura; seguramente la calidad debe también correlacionarse con estos datos.

Ahora, veinte años después se promulgó la Ley 1618 de 2013 enaminada a garantizar el goce efectivo de Derechos de las Personas con Discapacidad. No obstante los avances, en el 2012 la evaluación de la Política Pública de Discapacidad, mostró serios reparos, insatisfacción y preocupación frente a los bajos logros de la educación inclusiva. Una de las posibles hipótesis sugeridas por los investigadores (Moreno, 2007; 2011; 2015) hace referencia a cómo se entiende la educación inclusiva y los fundamentos conceptuales derivados de la normatividad que la sustenta.

En esta dirección emergió el presente estudio que se preocupó por analizar cómo se ha entendido la educación inclusiva en el ámbito normativo: conceptos usados y términos adoptados por el sistema educativo para atender a la población escolar con discapacidad, para desde ahí identificar las distancias y cercanías que este desarrollo normativo tiene a la luz de la actual comprensión impulsada por la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Este análisis permitió, posteriormente, elaborar un conjunto de recomendaciones para la futura reglamentación de la Ley 1618 de 2013, la cual busca garantizar el goce efectivo de los derechos de esta población. La pregunta que orientó el trabajo fue ¿Qué parámetros requiere la ley 1618 de 2013 para garantizar su implementación y cómo estos podrían reflejar los principios de igualdad, justicia y libertad?

METODO

El estudio se desarrolló en 4 fases. La primera fase realiza un inventario que se expresa en un *normograma*¹, el cual buscó mostrar

la evolución y organizar toda la ruta normativa presentada en Colombia desde el año 1994 hasta el 2013. Se realizó una encuesta a 59 docentes de diversas instituciones públicas, para indagar como perciben el término y si evidenciaban evolución del mismo. Esta brindó información sobre los términos usados por los docentes para referirse a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad.

En la segunda fase, se realiza un análisis de conceptos nucleares del contenido de las dos leyes, hitos normativos, que han fundamentado el recorrido de la educación, como lo son la ley 115 de 1994, con la cual se inicia el proceso y la Ley 1618 de 2013, la cual corresponde al momento actual. Para este análisis se aplicó el instrumento analítico de Turnbull y Stowe (2001), en donde se aplican 20 conceptos nucleares para analizar normas en discapacidad y se agregan 2 conceptos planteados por Moreno (2007) como resultado de estudios en el contexto colombiano. Esta matriz fue diseñada para analizar los fundamentos de las normativas relacionadas con la Discapacidad y sus autores la han aplicado y validado en diversos contextos. Metodológicamente se procedió a aplicar el instrumento en 4 pasos: 1) Fragmentación de todos los apartados constituyentes de los corpus normativos. 2) Identificación de cada uno de los 20 conceptos nucleares en cada uno de los fragmentos de los corpus normativos. 3) Conteo de frecuencias para determinar tendencias. 4) Interpretación de las tendencias encontradas a la luz de las definiciones conceptuales de cada uno de los 20 conceptos nucleares. Se analizaron en detalle las dos Leyes, identificadas en la fase anterior como hitos de desarrollo de la normatividad colombiana en materia de educación inclusiva: La ley 115 de 1994 y la Ley 1618 de 2013, el hito inicial y el actual.

En la tercera fase, se recogen los hallazgos de las etapas anteriores y se confrontan con los principios de igualdad, justicia y libertad que sustentan la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad. En la cuarta y última fase se elaboraron recomendaciones para la implementación futura de la Ley 1618.

En la figura 1 se visualizan los pasos de la metodología y se describe en detalle cada una de las fases.

RESULTADOS

Primera fase. ¿Cómo han evolucionado las normas relacionadas con la Educación Inclusiva?

El normograma desde el año 1994 hasta el 2013 comprendió 6 Leyes, 6 decretos y una resolución (Ver Tabla 1). En este normograma se identificaron los términos de denominación que se usaron y que reflejan la conceptualización del momento.

Del análisis del normograma podemos reportar que el término y el respectivo concepto para denominar a los destinatarios de la educación inclusiva se ha transformado en los 19 años de análisis y dicho recorrido se puede ver en la tabla 2. La primera columna establece el año de la normatividad analizada y la segunda columna refiere el término denominado para los niños, niñas y adolescentes con discapacidad.

1. Se puede definir el Normograma como un instrumento que contiene las normas de carácter constitucional, legal, reglamentario y de autorregulación. Gobernación Valle del Cauca, 27 de Junio de 2014. Disponible en <http://www.valledelcauca.gov.co/salud/publicaciones.php?id=12726>.

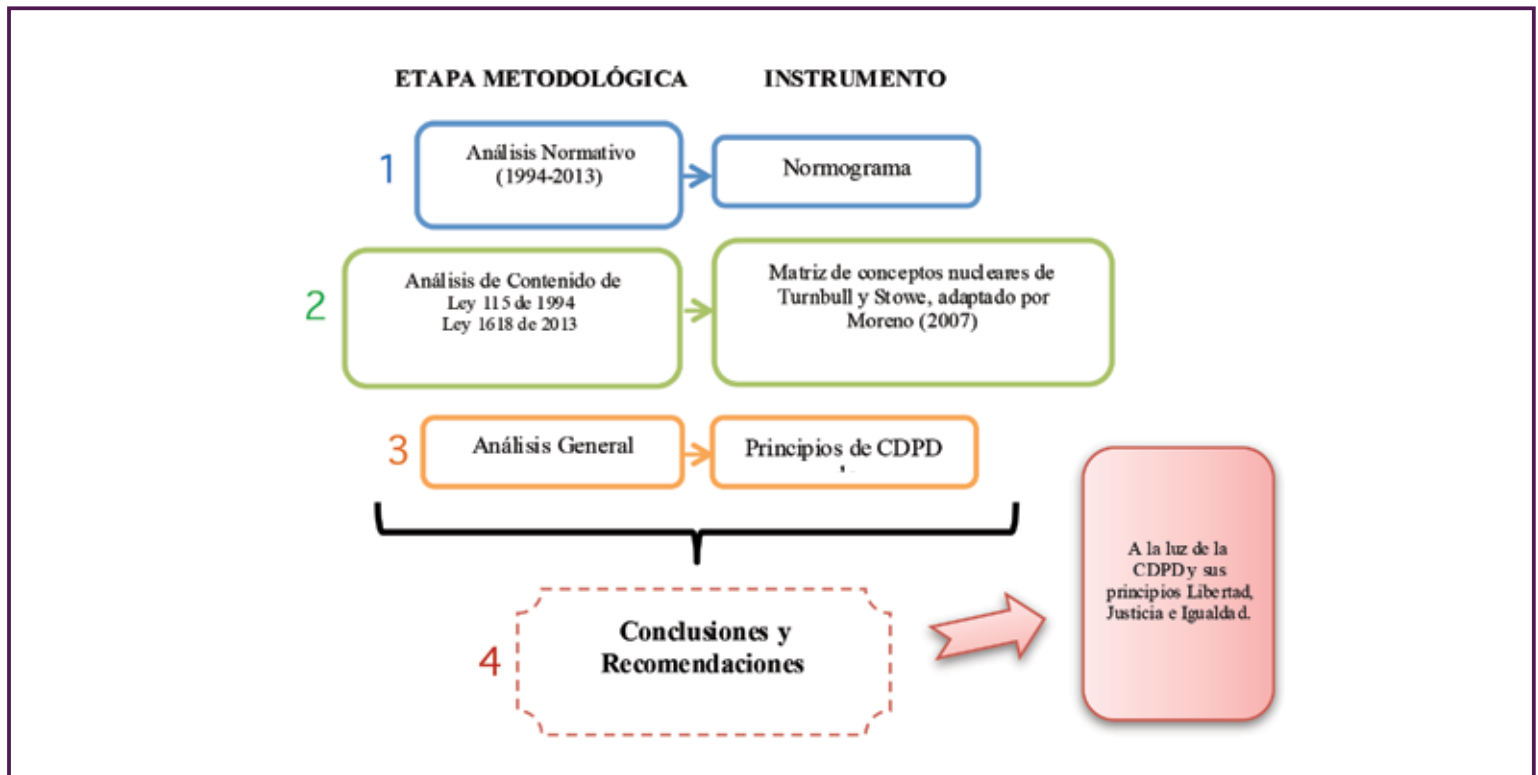


Figura 1. Descripción metodológica del estudio.

Tabla 1. Normograma

Nombre	Artículo de Educación	Término utilizado para hacer referencia a niñas y niños con discapacidad
Ley 115 de 1994 "Por la cual se expide la ley general de educación"	Título III. Modalidades de Atención Educativa a Poblaciones Capítulo I. Educación para Personas con Limitaciones o Capacidades. Artículos: 46, 47, 48 y 49	Limitados
Decreto 369 de 1994 "Por el cual se modifican la estructura y funciones del Instituto Nacional para Ciegos, INCI".	N/A	Ciegos
Decreto 2082 de 1996 "Por el cual se reglamenta la atención educativa para personas con limitaciones o con capacidades o talentos excepcionales"	Todos los Artículos	Personas con limitaciones o con capacidades o talentos excepcionales
Decreto 2369 de 1997 "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 324 de 1996"	CAPÍTULO III Atención educativa de la población con limitaciones auditivas. Artículo 11- Artículo 22	Personas con limitación Auditiva
Decreto 1509 de 1998 "Reglamenta parcialmente el Decreto 369 de 1994 en referencia al Instituto Nacional para Ciegos INCI"	Artículo 18. Asesoría en materia educativa	Personas con Limitación Visual
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"	Todos los Artículos	Niños con Necesidades Educativas Especiales
Ley 982 de 2005 "por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones"	Capítulo III. Educación formal y no formal. Artículo 9 y Artículo 10.	Personas sordas y sordociegas
Ley 1098 de 2006 "por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia."	Artículo 28. Derecho a la educación	Niños, niñas y adolescentes con Discapacidad

Decreto 470 de 2007 “Por el cual se adopta la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital”	Artículo 11°. Sobre el derecho a la educación	Niños con Necesidades Educativas Especiales
Decreto 366 de 2009 “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.”	Todos los Artículos	Estudiantes con barreras para el aprendizaje y la participación, estudiantes con discapacidad y estudiantes con capacidades o con talentos excepcionales.
Ley 1306 de 2009 “por la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de la representación legal de incapaces emancipados.”	Artículo 11. Salud, educación y rehabilitación.	Sujeto con discapacidad mental
Ley 1346 de 2009 “Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.”	24. Educación	Personas con discapacidad
Ley 1618 de 2013 “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.”	Artículo 11. Educación	Personas con Discapacidad/ Niños con Necesidades Educativas Especiales

Tabla 2. Denominación estudiantes con discapacidad

Año	Término utilizado para hacer referencia a niñas y niños con discapacidad
1994	Limitados, ciegos
1996	Personas con limitaciones o con capacidades o talentos excepcionales
1997	Personas con limitación Auditiva
1998	Personas con Limitación Visual
2003	Niños con Necesidades Educativas Especiales
2005	Personas sordas y sordociegas
2006	Niños, niñas y adolescentes con Discapacidad
2007	Niños con Necesidades Educativas Especiales
2009	Estudiantes con barreras para el aprendizaje y la participación, estudiantes con discapacidad y estudiantes con capacidades o con talentos excepcionales.
2009	Sujeto con discapacidad mental
2009	Personas con discapacidad
2013	Personas con discapacidad / Niños con Necesidades Educativas Especiales

En esta tabla se advierten los cambios en el término, donde se puede observar el hilo conductor de las concepciones de las personas con discapacidad, desde el año 1994 hasta el 2013. Se identifican 3 hitos, el primero marcado por la ley 115, ley general de educación que establece la denominación de personas con *limitaciones y/o talentos excepcionales*, así como en la resolución 2565 de 2003, que se refiere a los niños con NEE. Este momento denota gran influencia internacional de la declaración de Salamanca, celebrada en el año 1994 y denominada “Declaración de Salamanca, de principios, políticas y prácticas para las necesidades educativas especiales”. Esta conceptualización define a los escolares como sujetos que deben ser atendidos de manera especial, debido a que carecen, les falta algo. Es una mirada restrictiva del escolar e individualiza la necesidad educativa especial en el sujeto. (Declaración de Salamanca, 1994).

El segundo hito se ubica en el año 2009, con la Ley 1346, fecha en que se ratifica la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, promulgada por Naciones Unidas, la

cual ha tenido gran influencia en la normatividad colombiana. Para este caso el término que se introduce es Personas con Discapacidad. Esta concepción entiende que antes que la discapacidad, las Personas tienen la condición plena de sujeto y que la condición no afecta su estatus de ciudadanos iguales que sus pares. (CDPD, 2008).

El tercer momento se ubica en el año 2013 con la Ley 1618, promulgada para la garantía de derechos de las personas con discapacidad. Esta última hace referencia a la población como niños con necesidades educativas especiales, retrocediendo y permaneciendo en lo propuesto en el año 1994. Se identifica una inconsistencia entre lo planteado por la convención y lo anotado en la Ley que busca el goce efectivo de los Derechos de esta población. Es muy desafortunado que el sector educativo no haya podido ajustar estas denominaciones, en tanto los términos sí determinan las acciones, los programas y la atención educativa. (Moreno, 2007). Esto se expresa en estos tres momentos hitos, que inician con la Ley 115 de 1994 como el (*primer hito*), continua con la Ley 1346 de 2009, que ratifica la convención

internacional de los derechos de las personas con discapacidad (*segundo hito*) y culmina en el 2013 con la Ley 1618 (*tercer hito*).

Esto denota que no hay una coherencia, articulación progresiva ni cohesión a lo largo de este periodo de tiempo, lo que de entrada genera ambigüedades y dificultades que afectan significativamente las prácticas pedagógicas que deberían sustentar la Educación Inclusiva.

Al contrastar estos hallazgos con lo planteado por la evolución conceptual, se podría sugerir que se advierte un cambio conceptual que parte del modelo médico para llegar al modelo social. El modelo médico es de naturaleza individualista, basada en las decisiones de expertos del sistema de rehabilitación, busca reparar el déficit del sujeto y exige que este se adapte al contexto escolar. (Moreno, 2007; Bernal y Moreno, 2013; Moreno y Cols, 2014).

El modelo social, a diferencia del anterior, entiende que toda la sociedad debe realizar ajustes y acomodaciones para que la Persona con Discapacidad pueda participar, y que es responsabilidad del entorno el facilitar estos procesos y eliminar las posibles barreras que puedan impedir la inclusión.

Así, se confirma en esta fase que la fundamentación normativa sí ha avanzado en su conceptualización general, pero al conservar el término de NEE en la Ley 1618 de 2013, realiza un retroceso que seguramente afectará los desarrollos futuros generando ambigüedades. Adicionalmente, se deriva de esta etapa que la normativa colombiana ha sido muy receptiva de las influencias internacionales, haciéndolas parte del bloque constitucional (Moreno, 2015).

Vale la pena revisar en detalle por qué sigue apareciendo la denominación de estudiantes con necesidades educativas especiales, aun cuando se expresa que se desea cambiar esta denominación. El mismo Ministerio de Educación Nacional [MEN] ha manifestado que el concepto de NEE debe transformarse, tal como lo propone UNESCO (2000).

El término “alumnos con necesidades educativas especiales” se refiere a aquellos que hayan sido identificados como tales en función de los criterios y normativas establecidas en cada país. En muchos países, este concepto se utiliza como sinónimo de discapacidad, en otros se considera también a aquellos alumnos que sin tener una discapacidad presentan dificultades de aprendizaje que requieren recursos y ayudas adicionales. En general, este término no se utiliza en el Index ya que se adopta el de barreras al aprendizaje y la participación. Tan sólo se alude a este concepto en algunas ocasiones, ya que los autores reconocen que es un concepto ampliamente utilizado en los países, pero consideran que el hecho de centrarse en las dificultades del colectivo de alumnos con necesidades educativas especiales puede desviar la atención de las dificultades experimentadas por otros alumnos y alumnas. (UNESCO, 2000, p. 9)

Según lo propuesto por el Índice de Inclusión de la UNESCO, la CDPD (2006) y las Orientaciones generales para la atención educativa de las poblaciones con discapacidad, MEN (2012), el término debe cambiarse a personas con discapacidad. Se espera que esta aspiración se haga efectiva y se ajuste en la próxima normatividad.

Frente a lo anterior, surge la pregunta ¿Qué ha pasado en las aulas? ¿Cómo se han denominado los destinatarios de la inclusión

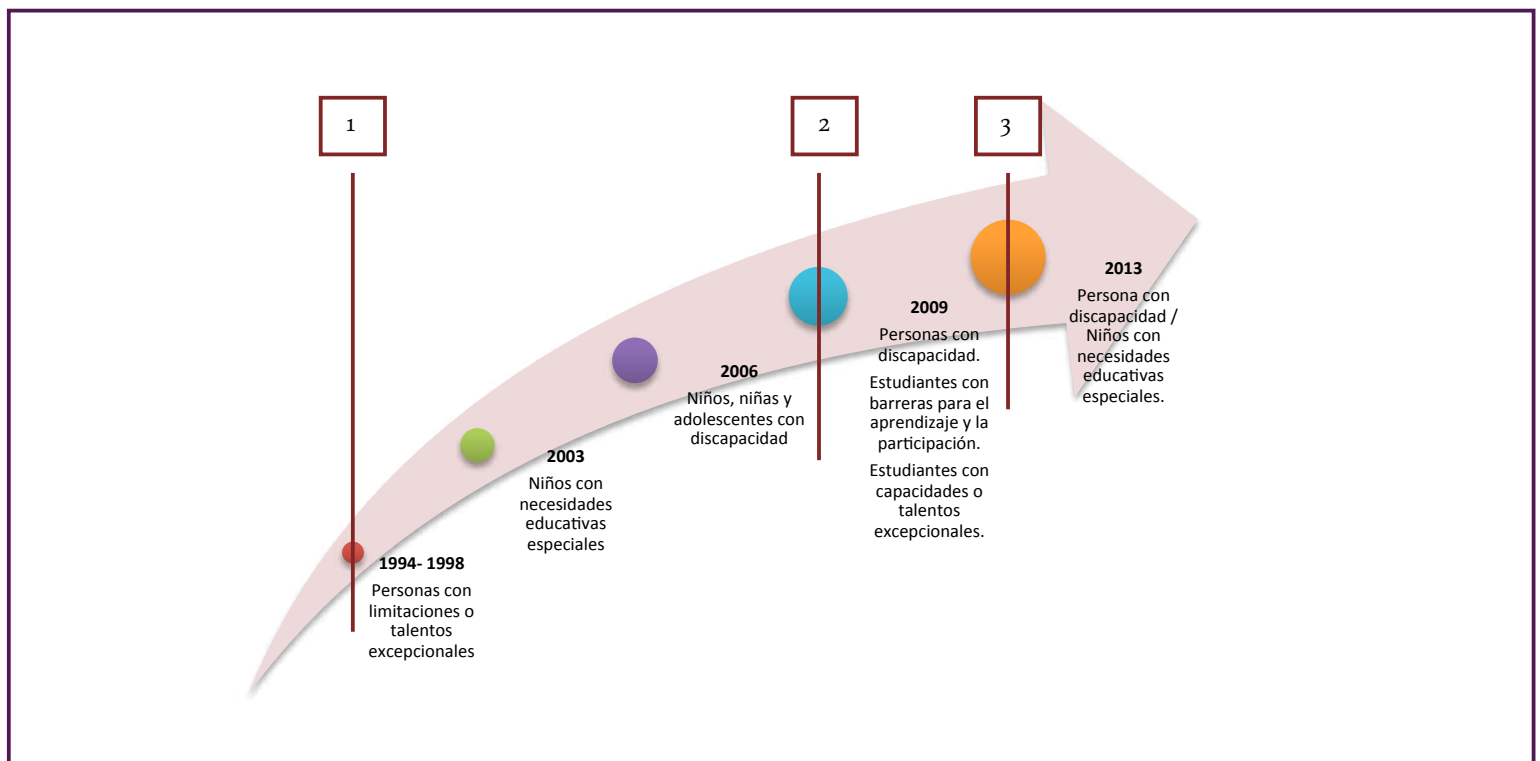


Figura 2. Momentos hito de la Línea normativa 1994-2013

en las aulas? Con este propósito, se aplicó una encuesta con preguntas abiertas a docentes. Esta brindó información sobre los términos usados por los docentes para referirse a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad. Los docentes identificaron 6 términos, los cuales son: niños con necesidades educativas especiales, niños con capacidades diferentes, niños de inclusión, niños especiales, niños con discapacidad, niños con dificultades para el aprendizaje.

Esto no solo significa que las denominaciones han variado según las normativas presentadas en el apartado anterior, como es obvio, sino que se ha generado una diversidad de desarrollos conceptuales que se traslapan.

Llama la atención que no se encontraron respuestas diferenciadas entre los docentes de trayectoria larga y los de pocos años de ejercicio docente. El 75% de los docentes encuestados tenían entre 10 y 20 años de trayectoria y continúan mencionando el término niños con necesidades educativas especiales, de igual manera que los docentes de más reciente vinculación. Para los docentes, los nuevos términos no lograron ser apropiados en su discurso, a lo largo de estos 20 años de evolución de la educación inclusiva, lo cual es consistente con el hecho de que la misma Ley 1618 de 2013 sigue ratificando este concepto.

En síntesis, esto nos permitió evidenciar que para los docentes encuestados el concepto de Necesidades Educativas Especiales (NEE) ha primado en toda la historia de la educación inclusiva en Colombia, y ha impedido que otros conceptos más integrales y potenciadores como niños con capacidades diferentes, puedan permeabilizar el aula y facilitar la inclusión de los niños, niñas y jóvenes con discapacidad. Detrás de este modesto hallazgo surgen muchas otras inquietudes que deberán ser recogidas por estudios futuros.

Después de hacer el análisis de contenido y términos de esta primera fase, se procedió a un análisis más profundo que pudiera dar cuenta de cuáles eran los conceptos nucleares que fundamentaban la normativa de la educación inclusiva que se había evidenciado en el normograma. (Tabla 1).

Segunda fase. Análisis de contenido de conceptos nucleares que fundamentan la normativa en educación inclusiva.

A continuación se muestran los resultados específicos del análisis más profundo de los contenidos nucleares de la normatividad en cada una de las Leyes.

Los resultados del análisis Ley 115 de 1994 se observan en la Tabla 3, donde en la primera columna se muestran los 20 conceptos nucleares y en la segunda columna el número de veces que la Ley hace referencia a dichos conceptos, ilustrando su mayor y menor existencia.

Se encontraron 24 frecuencias de aparición de conceptos nucleares en la Ley 115 de 1994, donde el concepto de integración tuvo el mayor porcentaje con un número de cuatro (4) apariciones en la ley; mientras que los conceptos de transformación del imaginario social, servicios basados en capacidades, protección del daño, libertad, privacidad y confidencialidad, productividad y contribución,

Tabla 3. Análisis de conceptos nucleares Ley 115 de 1994

CONCEPTOS NUCLEARES	FRECUENCIAS LEY 115
Antidiscriminación	1
Servicios individualizados y apropiados	2
Clasificación	1
Servicios basados en capacidades	0
Empoderamiento y participación frente a la toma de decisiones	1
Coordinación y colaboración de servicios	3
Protección del daño	0
Libertad	0
Autonomía	1
Privacidad y confidencialidad	0
Integración	4
Productividad y contribución	0
Integridad familiar y unidad	2
Servicios centrados en la atención a las familias	2
Sensibilidad a las diferencias culturales	1
Rentabilidad Social	2
Capacidad instalada del sistema y de los profesionales	3
Prevención y mitigación	0
Compromiso social y familiar	1
Transformación del imaginario social	0
TOTAL	24

prevención y mitigación y transformación del imaginario social, no fueron considerados en la ley, lo que muestra una manera de entender las necesidades de la población y las posibles respuestas sociales del momento. La mayor tendencia era la de integrar al estudiante con discapacidad, seguido de asegurar la capacidad instalada en el sistema educativo y la articulación entre los servicios educativos y otros sectores. A continuación se encuentra el apoyo a las familias y los servicios individualizados, además de una preocupación por la rentabilidad social. Menos importancia le otorgaron a los aspectos relacionados con la sensibilidad a las diferencias culturales, empoderamiento en la toma de decisiones, libertad, autonomía y compromiso social y familiar. No se observó interés alguno en aspectos como: servicios basados en capacidades, protección del daño, prevención y mitigación, productividad y contribución y confidencialidad y privacidad.

Se puede anotar que la fuerte tendencia a “integrar” corresponde a la primera manera de entender la educación inclusiva en el país, donde se abandona la educación especial y se proclama la educación para todos (UNESCO, 1990). Para esto se prevé un trabajo intersectorial entre salud y educación, con una fuerte preocupación en conocer que diagnóstico tiene el estudiante para que se asegure que salud preste la rehabilitación requerida para que pueda aprender. Este análisis mostró que de otra parte se desconocieron aspectos como el desarrollo de las capacidades individuales, la privacidad y confidencialidad, además de la productividad que debía derivarse de estos procesos inclusivos.

La ignorancia de aspectos relacionados con la prevención son claramente entendibles en tanto no corresponde este asunto al sector educativo.

En términos generales en los conceptos nucleares identificados en la Ley 115, nuestro primer hito normativo de la educación inclusiva, se percibe un enfoque centrado en el individuo.

A continuación, se presenta el análisis de la Ley 1618, de 2013, el actual hito normativo. Los resultados se ilustran en la Tabla 4.

Tabla 4. Análisis de Conceptos nucleares Ley 1618 de 2013.

CONCEPTOS NUCLEARES	NUMERO DE REFERENCIAS EN LA LEY 1618
Antidiscriminación	11
Servicios individualizados y apropiados	3
Clasificación	0
Servicios basados en capacidades	5
Empoderamiento y participación frente a la toma de decisiones	2
Coordinación y colaboración de servicios	6
Protección del daño	4
Libertad	0
Autonomía	2
Privacidad y confidencialidad	0
Integración	2
Productividad y contribución	2
Integridad familiar y unidad	3
Servicios centrados en la atención a las familias	3
Sensibilidad a las diferencias culturales	2
Rentabilidad Social	5
Capacidad instalada del sistema y de los profesionales	7
Prevención y mitigación	4
Compromiso social y familiar	3
Transformación del imaginario social	3
TOTAL	67

Como pudo evidenciarse en los datos expuestos en la tabla 4, hay un total de 67 conceptos nucleares identificados en la ley 1618 de 2013, lo cual indica el gran avance presentado desde el año 1994, donde apenas se vislumbraban 24 conceptos nucleares. Esto implica una mayor preocupación por explicitar conceptos relacionados con la vida digna que reflejan la matriz analítica de Turnbull y Stowe (2001). Esto evidencia que las concepciones determinan la formulación de las normativas y que los desarrollos conceptuales sí inciden en la manera como se construyen los desarrollos legislativos (Moreno, 2007). La mayor tendencia encontrada estuvo relacionada con la antidiscriminación con once (11) referencias y capacidad instalada del sistema y de los profesionales con siete (7), y los de menor frecuencia: la clasificación, libertad y privacidad y confidencialidad.

Estos resultados pueden explicarse de muchas maneras. Para este estudio hemos encontrado que debido a la fuerte influencia internacional y nacional derivado de la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad, la lucha por recibir un trato igualitario y ser considerado en igualdad de derechos que todos los otros ciudadanos. De otra parte, parece entendible el resultado relacionado con la ignorancia de la clasificación, debido a que hay una fuerte convicción y claridad de que es el sector salud el que debe realizar todas las acciones relacionadas con determinación de diagnósticos, evaluaciones y valoraciones.

Resulta preocupante la ausencia del concepto relacionado de la libertad de elegir lo que se desea ser y hacer, que se interpreta en los términos de Nussbaum (2007). Esto implica la no existencia de modalidades que respondan a las diversas necesidades de los estudiantes con discapacidad, de forma tal que ellos mismos puedan construir sus recorridos dentro del Sistema Educativo Colombiano.

La privacidad y la confidencialidad son también aspectos ignorados en la normatividad analizada, lo cual denota un desconocimiento de la dignidad de las Personas con Discapacidad y el manejo confidencial de toda la información relacionada con su vida y las de sus familias.

Ahora bien, como se pudo observar, el país pasó de la Ley 115, con una presencia moderada de conceptos nucleares a la Ley 1618 de 2013, que enfatiza en mayor proporción, un reconocimiento del derecho a la igualdad y la preocupación por consolidar la prestación de servicios. Para ver ilustrados con mayor detalle estas diferencias en la evolución conceptual que sustentó las dos normativas, se muestra el diálogo entre las mismas, en la tabla 5. Se presenta el listado de conceptos nucleares y se comparan los hallazgos en las dos leyes analizadas.

Esta comparación nos permite identificar el avance en cinco transformaciones determinando que, unos conceptos nucleares se fortalecieron (Fortalecimiento), otros se mantuvieron igual de importantes (Mantenimiento), otros desaparecieron (Disminución). Adicionalmente se introdujeron algunos nuevos conceptos (Emergencia) y otros nunca fueron considerados (No se consideran).

Como resultado general de la evolución normativa desde los conceptos nucleares se puede denotar que se observó un fortalecimiento desde el año 1994 hasta el 2013, lo que significa que el país ha liderado esfuerzos para mejorar la respuesta educativa para la población con discapacidad.

Se evidencia que además emergieron conceptos como los servicios basados en capacidades, la protección al daño, la productividad y contribución, prevención y mitigación, al igual que transformación en el imaginario social, los cuales en el año 1994 no presentaban gran relevancia. Esto indica que no solamente se tiene en cuenta el acceso a los servicios educativos para los niños y niñas, sino la calidad de los mismos, buscando garantizar sus servicios según sus capacidades y realizando la respectiva prevención ante cualquier riesgo que se pueda presentar.

Tabla 5. Comparación de conceptos nucleares en Ley 115 y Ley 118

CONCEPTOS NUCLEARES	LEY 115 1994	LEY 1618 2013	Transformaciones
Antidiscriminación	1	11	Fortaleza
Servicios individualizados y apropiados	2	3	Fortaleza
Clasificación	1	0	Disminución
Servicios basados en capacidades	0	5	Emerge
Empoderamiento y participación frente a la toma de decisiones	1	2	Fortaleza
Coordinación y colaboración de servicios	3	6	Fortaleza
Protección del daño	0	4	Emerge
Libertad	0	0	No se considera
Autonomía	1	2	Fortaleza
Privacidad y confidencialidad	0	0	No se considera
Integración	4	2	Disminución
Productividad y contribución	0	2	Emerge
Integridad familiar y unidad	2	3	Fortaleza
Servicios centrados en la atención a las familias	2	3	Fortaleza
Sensibilidad a las diferencias culturales	1	2	Fortaleza
Rentabilidad Social	2	5	Fortaleza
Capacidad instalada del sistema y de los profesionales	3	7	Fortaleza
Prevención y mitigación	0	4	Emerge
Compromiso social y familiar	1	3	Fortaleza
Transformación del imaginario social	0	3	Emerge

Por otro lado, disminuyeron los conceptos de integración y clasificación, que evita la rotulación de los niños y niñas con discapacidad dentro del sistema educativo y promueve el proceso de inclusión, dejando atrás el de integración. Recuérdese que la integración refiere un esfuerzo individual del escolar por adaptarse al sistema educativo, mientras que la inclusión asume que es el sistema educativo el que debe adaptarse y flexibilizarse para que el escolar aprenda y participe (Booth y Ainscow, 2000).

Finalizando, se observaron fallas expresadas en la ausencia de conceptos como libertad, privacidad y confidencialidad y transformación del imaginario social, lo cual significa que todavía no hay conciencia o comprensión suficiente para trabajar por la libertad de elegir, y la confidencialidad necesaria que cada ser humano debe tener, es por esto que dichas falencias deben ser considerados en la próxima reglamentación implementada, dado que son de gran importancia para la vida digna que se desea ofrecer a todas las personas con discapacidad.

Hasta aquí entonces el estudio mostró las tendencias de la evolución normativa basada en los principios nucleares, pero qué nos dicen estos resultados frente a las aspiraciones de la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad, que es el referente actual para lograr una educación inclusiva de calidad, basada en los principios de libertad, igualdad y justicia.

Tercera fase. Análisis de los hallazgos a la luz de los principios de la CDPD

Esta última etapa recoge resultados de las anteriores y las contrasta con los principios de la convención referidos a la igualdad, la libertad y la justicia. Frente a los resultados anteriores que mostraron los conceptos nucleares que influenciaron estas normativas hito, surgió la pregunta de ¿Cómo estos hallazgos se corresponden con las aspiraciones de la CDPD? y ¿De qué manera deberán ser incorporados en las reglamentaciones futuras, con el fin de garantizar la aplicación de los principios de libertad, justicia e igualdad?

Interesa al estudio saber qué tan cerca o lejos están los desarrollos normativos de la ley 1618 frente a los retos de la convención, para que la reglamentación de esta última incorpore los mandatos obligatorios, los cuales están promulgados en la ratificación de la CDPD, que para el caso colombiano es la Ley 1346 de 2009).

Para esto se muestra a continuación la relación de los 20 conceptos nucleares con los principios que fundamentan la CDPD (Ley 1346 de 2009), mostrados en la figura 3.

¿Qué tan cerca está la Ley 1618 de los principios de la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad, en lo relacionado con la Educación inclusiva Colombiana?

Al revisar cada uno de los principios en los hallazgos obtenidos en las etapas anteriores se encontró lo siguiente:

Igualdad

Con relación al derecho de igualdad, la ley 1618 se enfoca claramente en la antidiscriminación proponiendo establecer estrategias de promoción y pedagogías que garanticen el acceso y la permanencia educativa con calidad, así mismo busca que todas las modalidades, exámenes, y servicios ofrecidos sean plenamente accesibles a las personas con discapacidad.

Además, se observa una aproximación hacia el énfasis en los servicios basados en capacidades, proponiendo el diseño de programas que garanticen la educación inclusiva en igualdad de condiciones para todas las niñas y los niños con discapacidad. Por otro lado, a diferencia de la ley 115 deja de lado los intentos de rotulación o clasificación dentro del sistema educativo.

Justicia

Todo el análisis de esta conceptualización permite reportar que se observa un especial interés en la capacidad instalada del sistema de los profesionales, garantizando el personal docente idóneo para



Figura 3. Correlación de conceptos nucleares con principios de Libertad, Justicia e Igualdad

la atención educativa de niños y niñas con discapacidad, así como incentivar al diseño de programas para docentes regulares en el tema de educación inclusiva; por otro lado propone realizar seguimiento a la implementación de estrategias para el acceso y la permanencia educativa, así como el adecuado uso de los recursos, lo cual beneficia la rentabilidad social. Adicionalmente, se da un avance en protección del daño, proponiendo identificar las barreras que impiden el acceso y la permanencia en la educación, para trabajar en ellos, así como asegurando que todas las pruebas y exámenes para evaluar la calidad sean completamente accesibles.

Por último, presenta un reconocimiento de los servicios individualizados y apropiados para los niños y niñas con discapacidad desde la primera infancia y a lo largo de todo el sistema educativo.

Libertad

A diferencia de la igualdad y la justicia, encontramos baja preocupación e incluso disminución en las propuestas encaminadas a garantizar la libertad, explicitándose solamente en el empoderamiento y la participación en la toma de decisiones, donde las niñas y niños deben ser considerados sujetos de derechos y respetarse su cultura y diversidad. Respecto a la autonomía, se incentiva a promover una movilización social que reconozca a los niños y jóvenes con discapacidad como sujetos de la política y no como objetos de la asistencia social. Con relación a la libertad y privacidad y confidencialidad, no se encuentran propuestas.

Estos hallazgos nos mostraron que se evidencia un importante énfasis en la atención de las familias, proponiendo establecer programas de apoyo y orientación a madres gestantes de niños o niñas con alto riesgo de adquirir una discapacidad o con discapacidad, además de diseñar un programa intersectorial de desarrollo y asistencia para las familias de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes con discapacidad. Todo esto bajo el liderazgo del programa de atención integral a la Primera Infancia, de Cero a Siempre.

Se determinan unos compromisos intersectoriales más explícitos y articulados que buscan facilitar la atención integral a lo largo de toda la vida, reconociendo de manera más visible los distintos roles del curso de vida.

DISCUSION

Frente a la pregunta que orientó el estudio, sobre ¿Qué parámetros requiere la ley 1618 de 2013 para garantizar su implementación y cómo estás podrían reflejar los principios de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad? Se puede sugerir, a partir de los hallazgos de este estudio, que efectivamente en Colombia sí se han presentado desarrollos positivos a lo largo de la evolución de la educación inclusiva, pero que estos todavía distan significativamente de poder recoger las aspiraciones contempladas en la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad. Las influencias internacionales son muy notorias en el discurso y fundamentación normativa.

Frente al Principio de Igualdad: En 1994, el principio de igualdad se centraba en el servicio de integración, estableciendo aulas especializadas en los establecimientos educativos y clasificando a los estudiantes según su tipo de discapacidad o limitación, obedeciendo a un paradigma de responsabilidad individual del estudiante frente al sistema educativo. En este momento, en el año 2013 la igualdad deja de lado esas concepciones y se enfoca en el derecho a recibir el mismo trato que los otros estudiantes y bajo el enfoque de antidiscriminación, se busca garantizar el acceso y permanencia educativa con calidad, así como se reconocen diferentes culturas y la oportunidad de brindar equitativamente el servicio educativo.

Frente al principio de Justicia: Con relación a la justicia en 1994 se entendía más bajo la importancia de suministrar los servicios individualizados y apropiados para la superación del déficit del estudiante, centrando las acciones en apoyos pedagógicos que proporcionen una educación de calidad; mientras que en la ley 1618, se

resalta la necesidad de eliminar las barreras del entorno, flexibilizar más los currículos y proporcionar el servicio pedagógico mediante ajustes y acomodaciones que aseguren una adecuada educación.

Frente al Principio de Libertad: En el momento de referirnos a la libertad se evidencia un gran vacío desde 1994 hasta el 2013, comparado con los principios de igualdad y justicia, ya que se brinda mínimamente empoderamiento y participación de los niños y niñas en la toma de decisiones relacionadas con su proyecto educativo. Actualmente se empieza a considerar a los niños como sujetos políticos, pero no presentan mayor participación. No obstante, se observan fallas en la libertad de expresión, en la capacidad de elegir entre diferentes opciones educativas y en la privacidad y confidencialidad que debe proporcionar el servicio educativo, respetando la dignidad de las personas.

A partir de estos hallazgos, se presentan a continuación unas recomendaciones para la implementación de la Ley 1618, de forma tal que sean afines con la CDPD, particularmente de los principios de igualdad, justicia y libertad.

RECOMENDACIONES

Si la Ley 1618 de 2013 desea garantizar el principio de igualdad de la CDPD deberá, en su implementación:

- Continuar fortaleciendo la antidiscriminación, dando vía a la equiparación de oportunidades para los niños y niñas con discapacidad. Así mismo debe continuar aumentando la igualdad en el respeto de la diversidad, lo cual repercutirá notoriamente en la disminución de desigualdades e injusticias. Se deben introducir diversas modalidades de atención que reconozcan flexibilidad curricular, ajustes y acomodaciones razonables en las prácticas pedagógicas y de evaluación.
- Seguir avanzando en la eliminación de conceptos como integración y clasificación en el marco del sistema educativo, por lo cual en la implementación de la ley 1618 de 2013, se debe seguir enfocando en la diversidad en su totalidad y no priorizar en la clasificación de los tipos de discapacidad o en la integración de los niños y niñas al servicio educativo, evitando así el empaquetamiento de modelos educativos, didácticas específicas o materiales educativos que restrinjan la amplia flexibilidad curricular que se debe ofrecer. Cada escolar es único y se debe reconocer como aprendiz diverso.
- Se requiere avanzar del enfoque centrado solo en las estrategias para la garantía del acceso, para avanzar hacia las estrategias de permanencia, promoción y egreso con calidad, que aseguren una culminación exitosa de cada etapa educativa, y que vislumbren desde el inicio la continuidad en el ámbito ocupacional y/o laboral.

Si la Ley 1618 desea fortalecer el principio de justicia deberá en su implementación:

- Seguir trabajando en la protección al daño de las niñas y niños con discapacidad, en todos los escenarios del sistema

educativo. Puesto que en algunos casos se centra la atención en el acceso a la educación, pero no se examina con profundidad si dicho servicio cumple con las necesidades y requerimiento de cada niño o niña según sus particularidades, potenciales y necesidades.

- Continuar aumentando la transformación en el imaginario social hacia las personas con discapacidad, aspecto favorable de la ley 1618 de 2013 y clave en la eliminación de barreras actitudinales necesarias para garantizar la inclusión social. Se deben evitar todas las acciones que promuevan una respuesta lastimera y de caridad frente a las personas con discapacidad y reemplazar estas actitudes por acciones afirmativas en el marco de los derechos humanos.
- Reconocer la necesidad de identificar e intervenir las barreras para el acceso, permanencia y egreso en la educación, tales como la garantía de pruebas y exámenes con accesibilidad para los estudiantes, currículos flexibles, evaluaciones idóneas.

Si la Ley 1618 desea fortalecer el principio de libertad, deberá en su implementación:

- Enfocarse prioritariamente en el empoderamiento y participación de la población con discapacidad, en lo que respecta las niñas, niños y adolescentes. Es por esto, que actualmente se debe proponer parámetros que brinden la posibilidad de elegir libremente opciones educativas, sin empaquetamientos; así como garantizar la libertad de expresión de todos y todas, sin generar aumento en los prejuicios sociales. Todo esto en el marco del logro del proyecto de vida posible.
- Así mismo, se debe enfatizar en la privacidad y confidencialidad en el momento de brindar los servicios a la población con discapacidad, ya que no hacerlo aumenta los niveles de estigma y rechazo por parte de la sociedad que aún puede seguir percibiendo a esta población desde una perspectiva excluyente.

Para concluir, se puede anotar que la evolución de la educación inclusiva no se puede ver por fuera del sistema educativo en general, y es desde ahí donde deben replantearse las grandes transformaciones que permitan que la educación sea una realidad para todos y para todas. Continuar apostándole a la Educación inclusiva como una corriente, componente, enfoque poblacional, que es lo que se ha venido haciendo en estas dos últimas décadas, es seguir haciendo un trabajo focalizado de muy bajo impacto.

El sistema educativo debe responder como sistema a la totalidad de necesidades y diversidades de sus aprendices, y, en consecuencia, brindar el mayor número posible de oportunidades para que las distintas capacidades humanas puedan desplegarse y desarrollarse en su más alto potencial humano. Por todo esto, el futuro de la denominada Educación Inclusiva en Colombia, depende del propio Sistema Educativo, ya que no es posible desarrollar el enfoque inclusivo, si no es el resultado de una gran transformación social que se refleje en la educación que se ofrece.

REFERENCIAS

- Bernal, C. & Moreno, M. (2013). *Aplicación de sistemas de clasificación en contextos educativos: Facilitando los procesos de inclusión de personas en situación de discapacidad intelectual*. Revista Facultad de la Facultad de Medicina. Vol 61. Número 2. Pags 123-135.
- Blanco, R. (2010). *Revista latinoamericana de educación inclusiva, Volumen 4 (Número 2)*, Disponible en: <http://www.rinace.net/rlei/numeros/vol4-num2/presentacion.html>. [Fecha de consulta: 12 de marzo de 2014].
- Booth, T. & Ainscow, M. (2000). *Índice de Inclusión: Desarrollando el aprendizaje y la participación en las escuelas*. Bristol, UK: CSIE. UNESCO.
- Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125> [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2013].
- Colombia. (2009). *Ley 1346 de 2009*. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=37150> [Fecha de consulta: 23 de Septiembre de 2013].
- Colombia. (2009). *Ley 1618 de 2013*. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201618%20DEL%2027%20DE%20FEBRERO%20DE%202013.pdf> [Fecha de consulta: 23 de Septiembre de 2013].
- Colombia. (1994). *Ley 115, Ley General de Educación*. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10579> [Fecha de consulta: 23 de Septiembre de 2013].
- Colombia. (2003). *Resolución 2565*. Disponible en: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-85960_archivo_pdf.pdf [Fecha de consulta: 23 de Septiembre de 2013].
- DANE. (2005). *Resultados Censo Nacional*. Bogotá: DANE Estadísticas Vitales.
- DANE. (2010). *Situación de la Discapacidad en Colombia*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación DNP (2012). *Evaluación institucional de la política nacional de discapacidad complementada con una evaluación de resultados cualitativos sobre la población con discapacidad. Informe final*. Noviembre. Bogotá D.C.
- Ministerio de Educación Nacional. (2012). *Orientaciones generales para la atención educativa de las poblaciones con discapacidad, en el marco del derecho a la educación*. Disponible en: http://www.colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/articulos-320765_Pdf_2.pdf [Fecha de consulta: 13 de abril de 2014].
- Moreno, M. (2007). *Políticas y concepciones en Discapacidad: Un binomio por explorar*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Moreno, M. (2011). *Infancias, Políticas y Discapacidad*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Moreno, M. y Cols. (2014). *Estrategias pedagógicas basadas en el Diseño Universal para el Aprendizaje*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Moreno, M. (2015). *Presentación oral informe del año sabático: Análisis de algunos casos de salud, educación, trabajo y comunicaciones*. Facultad de Medicina. Septiembre 16. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Disponible en: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tcccconvs.pdf>. [Fecha de consulta: 10 de Junio de 2013].
- Turnbull, R. H., Beegle, G., & Stowe, M. (2001). *The core concepts of disability policy affecting families who have children with disabilities*.
- UNESCO. (2000). *Índice de Inclusión. Desarrollando el aprendizaje y la participación en las escuelas*. Disponible en: <http://www.eenet.org.uk/resources/docs/Index%20Spanish%20South%20America%20.pdf>. [Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2013].
- UNESCO. (2009). *Mejor Educación para Todos: cuando se nos incluya también. Informe Mundial*. Salamanca, España: INICIO.