

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



Implementación del enfoque de educación inclusiva para estudiantes con  
discapacidad en Lima Metropolitana

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y  
GOBIERNO**

**AUTORA**

Andrea Alejandra Paico Tarazona

**ASESORA**

Stéphanie Rousseau

Agosto, 2019

## RESUMEN

El estudio explora los factores que explican los avances en la inclusión educativa para estudiantes con discapacidad en Lima Metropolitana ante el contexto nacional de ausencia de una política educativa clara referida a la educación inclusiva. Para ello se investigó las dinámicas dentro de las instancias estatales (Ministerio de Educación, Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana y la Unidad de Gestión Educativa Local) y la dinámica de las propias instituciones educativas en dos estudios de caso. Todo ello con el propósito de determinar los marcos de acción de las instancias, actores y agentes educativos en relación a los avances, resultados favorables, en sus áreas correspondientes y cómo ello repercute en las buenas prácticas de inclusión en las instituciones educativas de educación básica regular. La investigación tiene como hallazgos principales que el contexto internacional y el debate en torno al enfoque de inclusión educativa determinó el cambio del modelo de integración hacia el modelo de inclusión en el contexto nacional, para lo cual se dieron las normativas necesarias para su aplicación en las diversas áreas competentes del sector de educación. Ésta adopción del enfoque de inclusión educativa para estudiantes con discapacidad fue promovida por organizaciones clave de la sociedad civil, quienes, mediante la presión hacia el Estado, conjuntamente con la presencia de actores estatales en el ministerio propiciaron la aplicación del nuevo enfoque de inclusión. Las instituciones educativas inclusivas se enfrentan a diversas barreras para la inclusión. La

primera es la exigencia de presentación de un certificado de discapacidad o diagnóstico del estudiante ante el colegio, lo cual impide una temprana y oportuna atención educativa al estudiante. De la misma manera, se evidencia la poca dotación de recursos económicos, de materiales educativos o de mobiliario a las instituciones educativas inclusivas, lo cual contradice lo que está contemplado en el Programa Presupuesta 0106. Las diferencias encontradas en ambos casos de estudio se relacionan a: (1) el apoyo pedagógico especializado a la institución educativa (docentes de aula y estudiantes inclusivos). El personal del servicio de apoyo especializado SAANEE no se da abasto para atender a todos los estudiantes inclusivos, docentes e instituciones y, en muchos casos, se ha observado que las orientaciones hacia los docentes están sujetas a la voluntad de estos para ejecutarlas; es decir, no siempre se ponen en práctica las orientaciones brindadas en aspectos metodológicos para el aprendizaje de los estudiantes inclusivos en el aula. (2) El compromiso de los directivos y docentes determina la adopción y adecuada práctica de inclusión de estudiantes con discapacidad que favorece su aprendizaje. Se evidencia que el manejo del discurso de inclusión educativa no es suficiente para llevar a cabo la inclusión educativa, si no se trabajan acciones concretas para garantizar un adecuado aprendizaje. Estos resultados se explican, en un marco general, por la presencia y acción de las coaliciones promotoras; principalmente, por las alianzas establecidas entre las comunidades epistémicas con sociedad civil para incidir en el Estado.

**Palabras clave:** política pública, política educativa, educación inclusiva, discapacidad, coaliciones promotoras.

## AGRADECIMIENTOS

Debo gran parte de lo que soy a tres mujeres maravillosas y extraordinarias: Dora, Florentina y Jenny. Por todo lo que me enseñaron, guiaron y acompañaron en cada etapa y paso de mi vida, muchas gracias madres mías.

Agradezco a los directores, docentes, padres y madres de familia, y estudiantes por brindarme su tiempo, experiencia y vivencias compartidas para la realización de este trabajo. Gracias a ustedes he aprendido a valorar y respetar aún más la labor docente, un trabajo que no termina en las horas de colegio.

A Stéphanie Rousseau, mi asesora, por su orientación y ayuda en este complicado proceso.

Finalmente, una dedicatoria especial para Rafael, Carla, Sofía y Diego, pequeños que con su enorme sonrisa y fuertes abrazos fueron motivo de la investigación, agradezco tenerlos en mi vida.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
CAPÍTULO I: .....	1
1.1 Marco Conceptual.....	2
1.1.1 Sobre la noción de discapacidad .....	2
1.1.2 Educación Inclusiva: .....	5
1.2 Marco teórico .....	6
1.2.1 Las Coaliciones Promotoras (Advocay Coalition Framework) .....	6
1.2.2 La sociedad civil en las políticas públicas: participación y necesidad de política .....	12
1.3 Estado de la Cuestión sobre educación inclusiva .....	14
1.3.1 Normativa internacional y nacional de educación inclusiva .....	19
1.4 Condiciones necesarias para una educación inclusiva .....	28
1.4.1 El currículo educativo .....	29
1.4.2 Agentes educativos .....	30
1.4.3 Los recursos o materiales .....	32
1.5 Metodología de Investigación.....	33
CAPITULO II: ANÁLISIS DE LA RUTA DE IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE EDUCACIÓN INCLUSIVA EN LOS ACTORES ESTATALES Y LOCALES.....	37
2.1 Percepciones y dinámicas en las instancias estatales:.....	41
2.1.1 Dinámicas en el Ministerio de Educación:.....	41
2.1.2 Dinámicas en la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM) .....	44
2.1.3 Dinámicas en las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) .....	46
2.1.4 Dinámicas en el Servicio de Apoyo y Asesoramiento para las Necesidades Educativas Especiales (SAANEE).....	50
2.2 Percepciones y dinámicas en las Instituciones Educativas:.....	54
2.2.1 Elementos de cambio en la institución educativa.....	54
2.2.2 Dinámica de trabajo en las instituciones educativas.....	57
2.2.3 Dificultades en la inclusión educativa en las instituciones educativas.....	59

2.2.4	Percepciones de la comunidad educativa respecto a la educación inclusiva .....	62
2.2.5	Colaboración con otras Entidades .....	65
CAPÍTULO III: ANÁLISIS DEL MARCO DE COALICIONES PROMOTORAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE EDUCACIÓN INCLUSIVA.....		67
3.1	En el Estado: .....	69
3.2	En las Instituciones Educativas: .....	73
CONCLUSIONES.....		75
BIBLIOGRAFÍA .....		81
ANEXOS.....		88
Anexo 1: Mapeo de Actores.....		88
Anexo 2: Ruta de Ejecución del Enfoque de Inclusión Educativa.....		89
Anexo 3.....		90
Tabla N°1 Matrícula en educación inicial por edad y sexo según necesidad educativa especial de gestión pública.....		90
Tabla N°2 Matrícula en educación primaria por edad y sexo según necesidad educativa especial de gestión pública.....		91
Tabla N°3 Matrícula en educación secundaria por edad y sexo según necesidad educativa especial de gestión pública.....		92
Tabla N°4 Instituciones Educativas y programas de educación básica regular que registran estudiantes con necesidades educativas especiales.....		93
Tabla N°5 Número de docentes en servicios educativos que registraron estudiantes con necesidades educativas especiales por tipo de gestión según nivel educativo.....		93

## INTRODUCCIÓN

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos se cuenta con documentación oficial que avale la protección y goce de derechos innatos en el ser humano; los cuales deben ser respetados, garantizados y protegidos por los Estados. Uno de ellos es el derecho a la educación mediante el cual se busca el beneficio de toda oportunidad para el desarrollo y aprendizaje personal mediante una educación formal y gratuita de calidad. Sin embargo, somos testigos como el postulado de recibir una educación de calidad ha sido trastocado, desdibujado o reconfigurado para el provecho de unos pocos. Informes como el de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencias y la Cultura (UNESCO, 2015) y Naciones Unidas (2016) evidencian que la pobreza, la etnicidad, el área de residencia y la discapacidad son algunos de los primordiales factores que se relacionan con la falta de acceso a la educación.

Durante años, las personas con discapacidad alrededor del mundo han estado invisibilizadas y excluidas en todas las esferas, encontrándose en una situación de alarmante vulnerabilidad. Son víctimas de diversos riesgos tanto en el ambiente material como social (discriminación, pobreza, participación política, son algunos de las esferas vulneradas). Estas situaciones se agravan más cuando el Estado no pone en agenda las necesidades y problemáticas de esta población o, en el caso contrario, si la ejecución de las acciones a favor de ellos no tiene mayor repercusión de cambio.

En nuestro país, se han dado diversos mecanismos formales que reconocen y respetan los derechos de las personas con discapacidad; principalmente, en los ámbitos de educación y salud. Tenemos a la Ley General de Educación (Ley N° 28044)<sup>1</sup> y el Proyecto Educativo Nacional (PEN) al 2021 como los referentes para una incorporación adecuada de los más excluidos al sistema educativo. Diversas instancias gubernamentales a lo largo de la última década han realizado estudios respecto al aspecto educativo de las personas con discapacidad en aras de entender las dinámicas en torno a ella<sup>2</sup>.

En la presente investigación, se abordará la educación como un aspecto fundamental para las personas con discapacidad, pues es el primer paso activo en su desarrollo y el afiance de su autonomía. A lo largo de los años, en el Estado Peruano el aspecto educativo para personas con discapacidad se ha trabajado lentamente y bajo fundamentos médicos y paternalistas que no permitían un crecimiento pleno de las personas con discapacidad. Dado este legado histórico, la educación inclusiva de las personas con discapacidad constituye un gran reto a nivel social y político, pues consiste en el involucramiento de diversos actores (políticos, administrativos, sociales, educativos, familiares y a la comunidad en general) para que los ordenamientos legales y el proceso de implementación del

---

<sup>1</sup> Se enfoca a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades mediante la incorporación de los grupos sociales excluidos sin distinción de etnia, religión u otras causas de discriminación (Congreso de la República, 2003).

<sup>2</sup> La Defensoría del Pueblo en sus diversos informes ha reportado la necesidad de contar con una política nacional de educación inclusiva y su respectivo protocolo. Asimismo, la Comisión Especial de Estudios sobre Discapacidad del Congreso señaló la urgencia de optimizar los procesos de aprendizaje, logros e inserción social de las personas con discapacidad (Tovar y Fernández, 2005).

enfoque de inclusión educativa calen hondamente dentro del sistema educativo regular que de por sí tiene diversos desafíos que superar.

La educación inclusiva en el plano nacional ha tenido avances, a pesar de no contar con una política nacional de inclusión, por ejemplo, en el acceso de los estudiantes con discapacidad en las instituciones educativas regulares; sin embargo, respecto a la calidad educativa recibida aún queda trabajo por hacer.

La primera referencia estadística sobre las personas con discapacidad en Perú es la Encuesta Especializada del año 2012, la cual nos dio como resultado un total de 1 millón 575 mil 402 personas que tienen algún tipo de discapacidad o limitación física y/o mental de los cuales las mujeres representan un mayor número a diferencia de sus pares varones, 820 731 personas y 754 671 personas respectivamente (Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad [ENEDIS], 2012, p.9). Refiriéndonos al aspecto educativo de la mencionada encuesta, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en su informe señaló que solo el 11,6% del total de personas con discapacidad tienen estudios superiores universitarios y no universitarios frente al 22,3% del total sin nivel educativo. Asimismo, señaló que las personas con discapacidad que residen en la urbe ha alcanzado mayores niveles educativos en comparación con las personas con discapacidad del área rural (ENEDIS, 2012, p.11). Esto último, es un patrón que, como podemos adelantar, no ha cambiado 7 años después de la primera encuesta especializada, más aún por los altos porcentajes de analfabetismo que se mantienen en la población con discapacidad dentro rango de edad educativo. En la actualidad, los datos mostrados a partir del Censo

Nacional realizado en el año 2017 dan como resultado la existencia de 3 millones 51 mil 612 personas que tienen alguna discapacidad, representando el 10,4% del total de la población del país frente al 5,2% del año 2012 (INEI, 2018, p.177). Asimismo, las mujeres con alguna discapacidad representan el 57% de la población con discapacidad frente al 43% de sus pares varones.

A nivel nacional, existen aproximadamente 18,121 instituciones educativas de básica regular que son escuelas inclusivas, es decir, colegios regulares que han reportado a sus respectivas Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) contar con niños o niñas con discapacidad o alguna necesidad educativa especial en sus aulas. Es el Servicio de Apoyo y Asesoramiento para la atención de Necesidades Educativas Especiales (SAANEE) el encargado de brindar apoyo y asistencia a las instituciones educativas inclusivas. Entendiéndose por este como el equipo multidisciplinario de las UGEL encargado de apoyar y brindar las facilidades y herramientas adecuadas a los centros educativos regulares, principalmente a los y las docentes, en relación a las adaptaciones metodológicas, asistencia psicológica, y velar por un adecuado ambiente inclusivo en el plantel educativo. Sin embargo, debemos hacer hincapié que este apoyo se ve limitado por diversos factores, como por ejemplo el alcance a nivel nacional de los equipos SAANEE, el abasto del personal para la coordinación y visitas a los centros educativos, la falta de recursos (dígase económicos, materiales, humanos, etc.), que terminan perjudicando a los estudiantes con necesidades educativas especiales (NEE) y, en sí, en la correcta implementación del enfoque de inclusión educativa.

La problemática en torno a la inclusión educativa radica en afrontar los retos en el plano político, educativo y social que dificultan el trabajo a realizar por los diversos actores, como también de un mayor y efectivo involucramiento de la sociedad en general. Debido que, a pesar de la existencia de información respecto a la discapacidad, ésta se maneja y circula en áreas específicas sin darse la difusión adecuada hacia la sociedad; lo cual repercute en las percepciones sobre la discapacidad en las personas. En ese sentido, la pregunta central a la cual intenta responder esta investigación es: ¿cuáles son los factores que explican los avances y desafíos en la inclusión educativa en Lima Metropolitana? Para responder esta interrogante principal es necesario explicar 2 dinámicas: la primera, entre las instancias educativas gubernamentales (Ministerio de Educación, Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana y la Unidad de Gestión Educativa Local); la segunda, respecto a la institución educativa. Es necesario comprender las dinámicas de trabajo y competencias de las áreas y actores involucrados para entender los avances en inclusión en las propias instituciones educativas.

Para ello, se tomará 2 aspectos en consideración: el primero, evidenciar los factores que intervienen en la implementación del enfoque de inclusión desde el órgano central (Ministerio de Educación), hasta llegar a las instituciones educativas; y, en segundo lugar, analizar la relevancia de dichas intervenciones para una adecuada, o no, implementación de la misma. Para tal propósito, se ha seleccionado dos casos de estudio que corresponden a la categoría general de colegios inclusivos. De los casos seleccionados, tal como se explicará más adelante, uno de ellos ha obtenido la denominación de 'Escuela Valora 2017', el

cual es un reconocimiento otorgado por el Ministerio de Educación a los colegios que tienen buenas prácticas de inclusión para niños y niñas con discapacidad, a diferencia del segundo caso, que no tiene este reconocimiento.

En base a la pregunta central de la investigación se ha planteado dos hipótesis que responderían a las dos dinámicas en las cuales se enfoca la investigación, la gubernamental y la del nivel educativo local. En ese sentido, la primera hipótesis sostiene que el contexto internacional influyó de manera significativa en la adopción de un nuevo enfoque educativo, el enfoque inclusivo, en pro de la educación de las personas con discapacidad. El rol y trabajo de las instancias y actores estatales ha sido de adaptación a éste paradigma internacional. Por su parte, la segunda hipótesis referida a la dinámica educativa local sostiene que los avances en inclusión educativa en los colegios se explican por el compromiso del directivo y de los docentes, y del trabajo en general en la institución y comunidad educativa logrando como resultado buenas prácticas inclusivas. Estos avances en el plano local no se explican directamente por las dinámicas y/o herramientas provenientes del Estado. Esta segunda hipótesis tiene un corte “subjetivo”, pues se vincula estrechamente con las motivaciones personales u obligaciones por parte de los emprendedores del proyecto, como de los directivos del plantel educativo para “entrar” en este ámbito.

La inquietud por abordar el tema de discapacidad y educación inclusiva surge de la evidente invisibilización y exclusión de las personas con discapacidad desde décadas. Es una población que se ha visto perjudicada por la omisión del Estado de atender sus demandas en diversos aspectos (involucramiento político,

autonomía, educación, trabajo, entre otros). Se puede sostener que la falta de voluntad política es una variable importante para el desarrollo de proyectos, programas e iniciativas adecuadas que incluyan a las personas con discapacidad.

Desde el campo de la ciencia política se ha desarrollado muy poco sobre la educación inclusiva; principalmente, en relación a los actores políticos, tomadores de decisión y sociedad civil. Asimismo, el enfoque de educación inclusiva no hubiese sido posible sin un adecuado tratamiento de las ideas y su consecuente adopción a nivel político, pues, como veremos más adelante, las creencias y paradigmas cambiaron entorno a la discapacidad y la educación lo cual influenció a los tomadores de decisión en adoptar estas nuevas perspectivas en los proyectos a ejecutar. Además, al ser un proyecto de carácter nacional, mediante el desarrollo de la investigación se pretende también establecer el grado de coordinación intergubernamental entre las instancias y actores correspondientes para un futuro diseño de política pública. Es de suma importancia que las personas con discapacidad y la población en general contemos con más estudios e información respecto al tema. Esperamos que la investigación ayude a dar mayor cabida a las personas con discapacidad en el ámbito educativo, como también en otros sectores para ir avanzando en la formación de una sociedad con valores y prácticas inclusivas.

La estructura del trabajo consiste en la presentación del marco conceptual y teórico con las principales herramientas explicativas del proceso de implementación del enfoque de educación inclusiva, tales como *Advocacy Coalition Framework* y la *incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas*. Posteriormente, se presentará la metodología a desarrollar, basada en técnicas cualitativas, y la descripción de los casos estudiados. Seguidamente, se describirá los dos casos seleccionados, en el cual se detalla el contexto en el cual se llevó a cabo las primeras prácticas inclusivas. Asimismo, se explicará las percepciones y dinámicas internas en las instancias y actores gubernamentales, como también en las instituciones educativas. La tercera parte de la investigación, consiste en el análisis de los resultados bajo el marco de las Coaliciones Promotoras. Dicho análisis será abordado desde el rol del Estado y el rol de las instituciones educativas. Finalizaremos con las conclusiones y algunas recomendaciones para el fortalecimiento de las prácticas inclusivas.

## CAPÍTULO I: DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo se presentará primero el marco conceptual de la investigación, en el cual se explicará las nociones sobre la discapacidad a lo largo de la historia y la disputa entre éstas. Además, se ahondará en el enfoque de inclusión educativa, enfoque prevaeciente en el marco internacional y nacional. Seguidamente, se presentará el marco teórico en el cual abordaremos el Marco de las Coaliciones Promotoras para la adopción del enfoque de inclusión educativa en los sectores y actores competentes, tanto gubernamentales como locales, como también la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas. Luego, el estado de la cuestión detallará los avances y dificultades respecto a la inclusión educativa a nivel nacional; como también se presentará las condiciones necesarias para la inclusión de estudiantes con discapacidad. Finalizando con la metodología a seguir para la investigación.

## 1.1 Marco Conceptual

### 1.1.1 Sobre la noción de discapacidad

En la antigüedad, algunas sociedades asociaron a las personas con discapacidad como nexos con lo divino; otras las vieron como fallas o aberraciones de la naturaleza e incluso como consecuencias del pecado. Laín Entralgo (1961) presenta tres modelos de abordaje de la discapacidad, de los cuales me enfocaré en el último para esta investigación. Estos son: de prescindencia, que supone que el origen de la discapacidad tiene un motivo religioso; el modelo rehabilitador o médico, donde el origen de la discapacidad ocasionada por enfermedades o razones médicas (Booth & Ainscow, 2011; Mitra, 2006); y, por último, el modelo social por el cual la discapacidad se nota como tal cuando el individuo encuentra dificultades de relación con su entorno (ya sea en infraestructura o sociales) imposibilitando su desarrollo. Dicho modelo señala que las personas con discapacidad contribuyen en igual medida que el resto de personas, teniendo en cuenta el respeto y valoración de la diferencia. Asimismo, Mitra (2006) señala otro modelo más, el biopsicosocial, en el cual se integran el modelo médico y el modelo social dotando a la discapacidad como una condición médica que perjudica las funciones, actividades y la participación de la persona en su entorno. En este modelo, son los 'otros' quienes identifican esas condiciones y las señalan como desventajas reproduciendo las dificultades, actitudinales y contextuales, que impiden la inclusión (Defensoría del Pueblo, 2001).

El gran paso del modelo de prescindencia y médico al modelo social tuvo como actores principales a la propia población con discapacidad, varones y mujeres conjuntamente con sociedad civil se movilizaron para alcanzar su reconocimiento como sujetos de derecho y de igualdad de oportunidades. El modelo social nos permite “entender la discapacidad desde un enfoque multidimensional otorgándole una importancia fundamental a la condición de vulnerabilidad y discriminación en la que han estado y están muchas personas con discapacidad, reconociendo que el problema no son los individuos que poseen algún tipo de discapacidad sino el entorno que ‘discapacita’ e influye negativamente en la calidad de vida de este sector de la población” (Saavedra, Hernández & Ortega, 2014, p. 42). Asimismo, el modelo al gestarse para lograr el reconocimiento de las personas con discapacidad está muy vinculada al enfoque de derechos humanos, pues tiene aspiraciones de incrementar “el respeto por la dignidad humana, la igualdad, la libertad personal y favorecer la inclusión social” (Romañach, 2009). En palabras de Agustina Palacios (2008), el modelo social se origina de la “premisa de que la discapacidad es en parte una construcción y un modo de opresión social”, y que apunta a la autonomía de la persona con discapacidad para decidir sobre su propia vida con fines en una equidad de oportunidades.

En el ordenamiento jurídico vigente, la Ley General de la Persona con Discapacidad N°29973, adoptada en 2012, se toma en cuenta los aspectos del individuo, pero también del entorno. Se señala en el artículo 2:

“La persona con discapacidad es aquella que tiene una o más deficiencias físicas, sensoriales, mentales o intelectuales de carácter permanente que, al interactuar con diversas barreras actitudinales y del entorno, no ejerza o pueda verse impedida en el ejercicio de sus derechos y su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que las demás”.

En sí, la concepción de la discapacidad se ha ido debatiendo y redefiniendo con el pasar del tiempo y de las experiencias compartidas. Desde las primeras aproximaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que en 1983 definió a la discapacidad como la restricción o ausencia (debido a una deficiencia física, sensorial o mental) de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano. Enfatizando de esta manera, el modelo médico en su Clasificación Internacional de las Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías. Hasta llegar a entender que “la discapacidad resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (Naciones Unidas, 2006).

### 1.1.2 Educación Inclusiva:

En torno a la educación de las personas con discapacidad se han desarrollado 3 enfoques educativos (United Nations International Children's Fund [UNICEF], 2011). Primeramente, se encuentra el enfoque segregacionista, en el cual a los estudiantes con discapacidad se le asigna a un centro de educación especial y ahí son clasificados acordes al tipo y grado de discapacidad que presentan (UNICEF, 2011). En segundo lugar, el enfoque de integración permite la presencia de estudiantes con discapacidad en centros educativos regulares, pero no reciben las adaptaciones adecuadas. Se observa que “a menudo los estudiantes con discapacidad – en este enfoque- asisten todo el tiempo, o gran parte de este, a aulas especializadas, orientadas solo a ellos, lo que dificulta su inclusión plena en la institución” (Cueto, Rojas, Dammert & Felipe, 2018). El tercer enfoque es el de inclusión educativa, Booth y Ainscow la definen “como un proceso sin fin que tiene que ver con la participación de las personas, la creación de sistemas de participación y sus ajustes, y la promoción de valores inclusivos” (2011, p. 24). En otras palabras, se permite el acceso al ambiente educativo regular a poblaciones en situación de vulnerabilidad y/o considerados socialmente en ‘desventaja’.

Este concepto es complementado por el postulado de Roger Slee (2012) quien señala que “la educación inclusiva es, ante todo y, sobre todo, una postura política; que plantea un reto audaz a la adscripción de valores ascendentes y descendentes a diferentes personas”, ya que, desde esta mirada, el objetivo de la inclusión apunta a modificar las prácticas culturales e institucionales para

responder a las necesidades de los estudiantes de forma individualizada (Unicef, 2011). Asimismo, Julie Allan considera a la educación inclusiva como un proyecto ético, pues “no es un proyecto que llevar a cabo sobre una ‘población discreta de niños y niñas’, sino, más bien, como algo que debemos hacer para nosotros mismos” (2007, p. 293). En ese sentido, la inclusión no debe de ser vista como un ‘tema apartado’ y dirigido a ‘otros’, sino más bien como un tema de trabajo en conjunto, de todos para todos.

## 1.2 Marco teórico

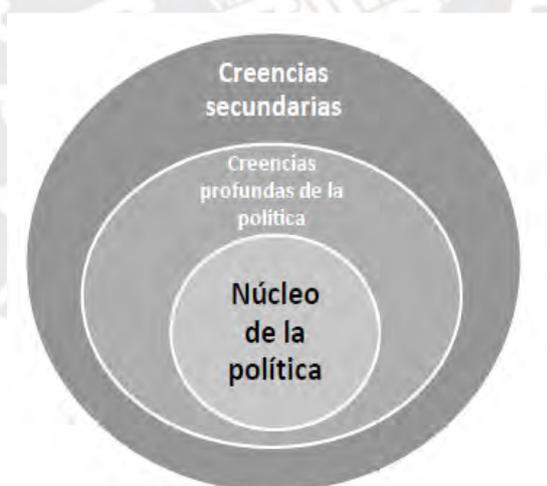
### 1.2.1 Las Coaliciones Promotoras (Advocacy Coalition Framework)

El marco teórico central bajo el cual se regirá la investigación es el *Advocacy Coalition Framework*. Se trata del “marco que investiga el proceso político por medio de la categoría analítica de las coaliciones de causa y define la política pública como sistema de creencias y la demarca a partir del subsistema” (Gómez, 2012, p. 11). En ese sentido, el marco de las coaliciones promotoras nos ayudará a explicar el cambio y la posterior adopción del enfoque de educación inclusiva, primero desde el nivel central de gobierno hasta el nivel local, los colegios. Asimismo, al tomar en cuenta las creencias e ideas, es una gran herramienta explicativa sobre los cambios en la concepción de la discapacidad, del modelo médico al modelo social, concepciones que han generado alianzas -coaliciones- que han permitido que un nuevo enfoque se adopte en el gobierno y cambié el paradigma en lo local.

Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith fueron quienes desarrollaron el modelo teórico de *Advocacy Coalition Framework (ACF)* a finales de los años 80, el cual fue concebido como un modelo “que integra la mayoría de las etapas del ciclo de la política e incorpora aspectos de los enfoques de top-down y bottom-up, privilegiando a la información científica y técnica en las hipótesis del modelo teórico” (Gómez, 2012, p.11-12); es decir, intentaban “explicar el comportamiento político de los actores en el proceso de las políticas públicas” (citado en Badie, Berg-Schollosser, & Molino, 2011). Como señala Gómez, el “aspecto más influyente del marco ha sido la afirmación de que el cambio en las políticas no es tan solo el resultado de las relaciones de poder o la competencia entre diversos intereses (...) es más bien el aprendizaje orientado a las mismas dentro y entre las coaliciones” (2012, p. 16), es “un marco conceptual del proceso político que ha sido desarrollado para simplificar y explicar la complejidad de las políticas públicas” (Sabatier, 1987, 1988; Jenkins-Smith, 1990; citado por Gómez, 2012: 17). Ante este escenario de complejidad, en el Marco de las Coaliciones Promotoras (en adelante: MCP) se asume la interdependencia e interacción entre las etapas del ciclo de formulación de la política pública. Aquella realidad obliga a los diversos actores a especializarse en determinadas áreas para obtener mayores posibilidades de éxito (Bentancur, 2016, p.6); generando así subsistemas de políticas, con áreas definidas, reglas diferenciadas y actores expertos (Sabatier y Weible, 2010).

En su relación con las políticas públicas, el MCP sostiene tres niveles de creencias con jerarquía decreciente: el primero, es el núcleo profundo del sistema de creencias (Deep core beliefs), en donde se encuentran los supuestos normativos y ontológicos; son las creencias más difíciles de cambiar y es transversal a otros subsistemas. El segundo nivel lo configura las creencias del núcleo de las políticas (policy core beliefs), que refieren a las prioridades de políticas, colectivos, etc., son de alcance moderado y abarcan la totalidad de un subsistema de política (Gómez, 2012, p. 13). Como tercer nivel, están las creencias secundarias (secondary beliefs), están en relación a las leyes, programas o instrumentos específicos, etc. Aquí se dan interacciones menos intensas que en los niveles superiores (Sabatier y Weible, 2010).

Gráfico N°1 Niveles de creencias



Fuente: Hayakawa, M. (2018) La locura en los valores de la sociedad: Explicando el *policy change* en la formulación de la política de salud mental en el Perú entre 2003 y 2016.

Como en cualquier otro terreno político, se ha descrito a la cooperación entre los actores como instrumental, mediante las negociaciones y en instancias específicas<sup>3</sup>; sin embargo, el MCP “comparte la visión de una política pública determinada por la competencia entre actores, pero concibe a éstos como integrantes de coaliciones basadas en ideas, y con cierta permanencia en el tiempo” (Bentancur, 2016, p. 8). Es decir, las creencias y comportamiento de los actores corresponden con los diversos subsistemas, que son estructurados por las políticas mediante la formación de redes entre los actores relevantes del subsistema. Un escenario distinto es el postulado por Birner, Sharma y Gupta (2010), quienes presentan las ‘coaliciones discursivas’ refiriéndose a los grupos que comparten creencias y sistemas de valores pero que no actúan como coaliciones promotoras. En esos grupos hay una interpretación de la realidad y un discurso político, pero no coordinan su accionar, aunque tengan cierta incidencia en el debate político y la opinión pública.

En el MCP el sistema de creencias y las dinámicas internas de los actores permiten procesos continuos de aprendizaje. Lo que busca el MCP es trazar un mapa y analizar las condiciones por las cuales el aprendizaje orientado a las políticas puede ocurrir (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, p. 9, citado por Gómez. 2012, p. 17). El proceso de aprendizaje se debe, en gran medida, a las premisas del marco en sí. Éstas son: “1) una perspectiva de tiempo de una década o más para comprender el cambio en las políticas; 2) la consideración de los subsistemas de política como la principal unidad de análisis; 3) un amplio

---

<sup>3</sup> Las teorías pluralistas conciben a la política pública como el resultado del juego de poder, en donde los actores compiten por el control de las decisiones con el fin de definir las acorde a sus intereses.

conjunto de actores del subsistema; 4) las políticas públicas y los programas gubernamentales son interpretados como las traducciones de los sistemas de creencias de las coaliciones de causa” (Gómez, 2012, p. 18). Las premisas se pueden resumir en 4 dimensiones según Gómez: temporal, espacial, aplicación de la noción de actores, y la política pública como un sistema de creencias.

Bajo la primera dimensión, Sabatier y Jenkins-Smith (1999) sostienen que para un mayor entendimiento sobre el cambio en las políticas y el aprendizaje sobre éstas es necesario una perspectiva de al menos una década, pues sostienen que en ese período de tiempo se puede observar la influencia de lo aprendido y los cambios socioeconómicos en las políticas públicas en la totalidad de su ciclo (desde la identificación del problema hasta la evaluación). Por su parte, “la dimensión espacial es el subsistema que es el escenario para analizar el cambio de política y está integrado por la gama de actores, con sus respectivas interacciones, que buscan incidir en las decisiones de un problema en la política” (Gómez, 2012, p. 19). En la tercera premisa, “los actores que abarcan un subsistema de políticas pueden ser público o privados, pertenecer a diversos niveles de gobierno y a una amplia variedad de actividades o profesiones” (Gómez, 2012, p. 20). La cuarta premisa es que “las políticas públicas y los programas incorporan implícitamente teorías sobre cómo alcanzar objetivos y esto puede ser conceptualizado de la misma manera que sistemas de creencias” (Gómez, 2012, p. 20).

Para propósitos de la investigación, es necesario entender las características de los actores en el cambio del enfoque educativo, ya sea por su

papel o el grado de poder que ejercen (Lindblom, 1991) en su red del sub sistema. Es por ello que recurriremos al concepto de comunidades epistémicas, propuesto por Adler y Haas (1992), mediante el cual comprenderemos el rol desempeñado por un conjunto de actores (expertos, activistas, organizaciones) para la adopción de un enfoque educativo.

Según Maldonado – Maldonado (2005), las comunidades epistémicas tienen las siguientes características: “a) Comparten una agenda en común, b) Están integradas por redes, c) Comparten un sistema de creencias y valores, d) Tienen prestigio y credenciales académicas, e) Hay una diversidad profesional en las comunidades epistémicas” (Hayakawa, 2018, p.18). Estas características ejemplificarían el rol de los actores involucrados en la adopción del enfoque de inclusión educativa, como también en su continuidad.

Finalmente, pensar que las políticas educativas, las dinámicas en éste y otros sectores, han sido resultado de la existencia de coaliciones promotoras es aventurarnos en una respuesta posiblemente errada, imposible de responder genéricamente. Sin embargo, sí podemos sostener que la arena educativa se presta para configuraciones de este tipo, debido a la existencia de actores y colectivos con sistemas de creencias definidos. Asimismo, los avances educativos o intentos de cambio en políticas educativas, ya sea a nivel regional (como las reformas educativas en América Latina de la década de 1990) o a nivel local (la política de educación intercultural bilingüe) permiten evidenciar la existencia de coaliciones que impulsan los cambios y otras que las resisten.

En la sección de análisis, se detallará la función que cumple el sistema de creencias en el enfoque de inclusión educativa referente a los casos de estudio y su relación con la formación de coaliciones promotoras.

### 1.2.2 La sociedad civil en las políticas públicas: participación y necesidad de política

Dentro del marco teórico general escogido para la investigación, el *advocacy coalition framework*, es necesario estudiar el papel de la sociedad civil como actor político (Cohen & Arato, 1995). En el marco de las coaliciones promotoras se postula que su fortaleza o debilidad dependerá del grado de cooperación que tengan los actores entre ellos (Zafonte & Sabatier 1998), “así como los recursos y el poder de agencia que estos posean” (Hayakawa, 2018). La participación de la sociedad civil en el ciclo de políticas públicas tiene diversos matices: incidencia en la agenda pública (por ejemplo: violencia hacia la mujer, medio ambiente, seguridad, derechos humanos, etc.), expresar diferentes puntos de vista en relación a una determinada política, monitoreo a programas y proyectos emprendidos y evaluación de los resultados. En palabras de Leiras, muchas veces “la sociedad civil viene ganando mayores espacios de participación, convirtiéndose en un actor que incide en los temas públicos” (2007, p. 25).

No nos adentraremos a explicar el inicio de la participación de la sociedad civil en la dinámica política<sup>4</sup> ni la evolución histórica dentro de las decisiones públicas<sup>5</sup>, tampoco abordaremos las dificultades o debates actuales sobre como estudiar a la sociedad civil (en lo conceptual y metodológico). Por el contrario, en la investigación nos adentraremos en el ‘campo práctico’ de la incidencia en el ciclo de políticas públicas.

En términos generales, la noción de sociedad civil ha cambiado acorde a la configuración del mundo. Es decir, “como actor pasivo en la toma de decisiones colectivas, como aliado de una clase poderosa o como defensora de intereses de los ciudadanos, como un actor aliado con el Estado o como antagonismo político” (Valencia, 2012, p. 6). Trabajos como los de Migdal (2001) y Young (1999) configuran a la sociedad civil como un actor que puede trabajar con el Estado, conjuntamente con otros actores en la construcción de sociedad y del desarrollo. Tanto Leiras (2007) como N. Chandhoke (1995) asignan este trabajo en conjunto -sociedad civil y Estado- a la confluencia de factores económicos, políticos y sociales como productos de los proyectos neoliberales. No es casualidad que la aparición de la sociedad civil en la dinámica política venga acompañada de un contexto de democracia participativa<sup>6</sup>, con la intención

---

<sup>4</sup> Autores como Bryce (2006), González (1996), Raustiala (1997), Sampson et al (2005) son algunos cuantos que estudian el proceso, considerando a los factores políticos y económicos y sociales de finales del siglo XX como las principales causas. Por su parte, Dahl (1989) y Easton (1969, 1981) muestran la gran diversidad de grupos intermedios entre el Estado y el ciudadano dentro de la visión pluralista y funcionalista en la dinámica norteamericana.

<sup>5</sup> Caracterizada por su poca importancia en algunos escenarios, como en modelos estado céntricos, o su mayor apertura en espacios pluralistas y socio céntricos. Hodgkinson y Foley (2003) estudian su papel dentro de la teoría y filosofía política, desde Hobbes hasta Tocqueville, Locke y Hegel, la sociedad civil ya se configuraba como un actor clave en la esfera pública.

<sup>6</sup> Es importante señalar que los gobiernos empezaron a diseñar normas para crear espacios de participación de la sociedad civil, estrategias y mecanismos acorde al modelo de democracia participativa.

de cambiar, ampliar y profundizar la democracia tradicional (Cohen & Arato, 1995; Huntington, 1991). En la región latinoamericana, a partir de los años 80<sup>7</sup> los sistemas democráticos convierten a la sociedad civil como factor clave en la gobernanza y la democratización (Gyimah-Boadi, 1995).

En síntesis, la literatura considera a la sociedad civil como actor clave en y para las políticas públicas; sin embargo “por sí sola, no tiene autoridad para tomar decisiones de política, pues esto es facultad exclusiva de las autoridades de gobierno (...), pero influye activamente en la orientación, representación y efectividad de las políticas públicas” (Tapia et al, 2010, pp.13).

### 1.3 Estado de la cuestión sobre la educación inclusiva

Actualmente, la discapacidad es una cuestión de derechos humanos universalmente aceptada y legitimada. Sin embargo, no hace mucho era tema de debate y visto desde una forma meramente compasiva, la cual recibía cierto apoyo por parte de la sociedad, pero muy poco por parte de las instancias estatales competentes.

En esta sección discutiremos el enfoque y perspectivas de diversos autores respecto a las políticas educativas. Como sabemos, las políticas públicas tienden a responder a las necesidades de los diversos grupos de la

---

Se ve reflejado en los distintos escenarios, nacionales hasta locales, organismos estatales o no en los cuales hay una participación de la sociedad civil.

<sup>7</sup> El trabajo de O'Donnell y Schmitter (1986) analiza las dinámicas intensas en América Latina y sus diversas configuraciones entre países.

sociedad, pues su diseño e implementación fueron concebidas para hacer frente a dichas necesidades. Dentro del marco general de la presente investigación, de inclusión y discapacidad, las respuestas del Estado, mediante políticas públicas – en educación, salud, trabajo, etc.- han sido limitadas, perjudicando, de esta forma, la calidad de vida de dicha población. Además, en muchos sectores, principalmente los más pobres y/o rurales, las personas con discapacidad viven inmersos en la pobreza, impidiendo así el mínimo de desarrollo de capacidades<sup>8</sup>.

En la revisión de la literatura sobre políticas públicas, enfocadas principalmente en el área de educación para PCD hubo algunos avances que se reflejan en la tasa de escolaridad – entendiéndose como: matrícula y asistencia – en los centros educativos regulares. Como se ha mencionado con anterioridad, dentro del tema tan complejo como el de la discapacidad no podemos entender la inclusión y el desarrollo en áreas distintas. Es decir, el aspecto educativo de las personas con discapacidad está muy relacionado con el trabajo y la salud, como aspectos de soporte.

Para el primer caso, los lineamientos establecidos para el empleo de las personas con discapacidad aún no han tenido resultados significativos, con mencionar que ni los ministerios han cumplido con su ‘cuota’ de trabajadores con alguna discapacidad y/o habilidad diferente, y que, por su parte, el sector privado a pesar de tener un porcentaje mayor de inserción laboral (5% frente al 1% del

---

<sup>8</sup> Se ha optado por la definición de Amartya Sen (2000: 21) sobre el enfoque de capacidades, en el cual las personas convierten sus derechos en libertades reales, con la posibilidad de participar en la toma de decisiones sociales y que impulsen su progreso en oportunidades. Asimismo, el enfoque de Sen reconoce que la participación, el acceso a la educación y la calidad de esta como factor importante en la calidad de vida.

Estado) aún sigue estando muy desentendido del tema. Pues sigue existiendo el imaginario que los elevados costos de los ajustes razonables no justifican ni la productividad de la persona ni la multa correspondiente por no contar con trabajadores y trabajadoras con discapacidad; en otras palabras, muchas empresas prefieren pagar la multa que incluir. Para el segundo caso, en la salud sigue estando presente el enfoque preventivo y médico de la discapacidad. El cual busca la 'cura' ante una determinada 'deficiencia', trastorno, condición, etc. Estigmatizando a la persona, al paciente, y sin considerar que la discapacidad puede ser adquirida en cualquier momento (Saavedra, Hernández & Ortega, 2014, p. 17).

Ante todo, como señala Saavedra et al. (2014), el enfoque social aún no está muy presente en el diseño e implementación de las políticas públicas para las PCD, como tampoco existe una transversalización del tema en planes sectoriales y de desarrollo concertado. De cara a esta situación, surge la pregunta: ¿Qué rol tienen las medidas específicas? La respuesta es clara, no se cumplen en su totalidad. Un ejemplo de ello es la reserva de 2 vacantes<sup>9</sup> por aula para estudiantes con discapacidad en colegios públicos y privados. Ello se debe a la inexistencia de mecanismo concretos y efectivos que vigilan su cumplimiento, puede ser por que la población no conoce la norma o porque no se cuenta con el certificado/carnet de discapacidad<sup>10</sup> mediante el cual se exigen y se hacen respetar los derechos y beneficios reconocidos en la ley; por ejemplo,

---

<sup>9</sup> Aspecto reconocido dentro de la Resolución Suprema N°627-2016 MINEDU

<sup>10</sup> Según el censo especializado sobre discapacidad del año 2012, el 92.4% de la población con discapacidad no cuenta con el certificado de discapacidad. Aquellos que sí cuentan con dicho certificado se encuentran en las áreas urbanas (87,7% frente al 12,3% en las áreas rurales).

la exoneración del pasaje en el transporte público para las personas que tienen alguna discapacidad severa<sup>11</sup>.

Desde el año 2003<sup>12</sup>, la política de educación incorporó el principio de equidad y de inclusión dentro de sus lineamientos con la intención de que todos los estudiantes puedan estar en el sistema educativo regular. Ante dicho postulado, varios centros educativos y principalmente padres de familia y profesores mostraron su 'preocupación' por la calidad y el grado de aprendizaje que recibirían sus hijos e hijas ante tal inclusión, pues se tuvo -y aún se mantiene- el imaginario de que la atención a un niño (a) incluido (a) corresponde a 5 niños (as). Frente a tal situación, el modelo educativo para PCD, postulado por López (2003), sostiene que la inteligencia se va adquiriendo y desarrollando mediante la experiencia y a práctica cognitiva.

Como hemos señalado párrafos arriba, el compromiso del directivo, personal docente y padres de familia juegan un rol importante para el desarrollo de habilidades de las personas con discapacidad. En tal sentido, Loayza y Cerezales (2007) sostienen que es necesario brindar apoyo específico y personal al docente para que adquiera y desarrollo competencias y capacidades educativas que faciliten la verdadera inclusión en el aula. Éste es un aspecto importante dentro de la implementación de la política educativa, pues los maestros y maestras al ser conscientes de sus limitaciones al tratar con niños y niñas incluidos pueden llegar a desarrollar nuevas estrategias y/o metodologías

---

<sup>11</sup> Validado por el carnet de color amarillo otorgado por CONADIS.

<sup>12</sup> Ley N°28044, Ley General de Educación

de enseñanza que se adapten a su situación particular dentro de aula y que, idealmente, involucre a los demás actores directos. Más aún si toma los principales elementos de la educación inclusiva: “el aprendizaje en conjunto, participación activa y elección” (Saavedra et al., 2014, p.20).

En ese mismo sentido, las autoras afirman que la educación debe de responder a las múltiples inteligencias, las cuales deberían ser trabajadas por diversos recursos, y que el punto central, el currículo, “debe ser flexible, funcional y que promueva el trabajo colaborativo” (2007, p. 25). Asimismo, López (2003) señala, para los docentes, la importancia del conocimiento y formación de las actitudes y de los valores orientados a la diversidad para ejecutar una buena práctica educativa inclusiva. En la misma línea de desarrollo de habilidades y relaciones sociales, autores como Pérez, Sotomayor y Sotomayor (2009), postulan que, mediante los aspectos de trabajo en grupo, resolución grupal del problema y agrupamiento diverso, se afianzan las relaciones entre el grupo y el niño o la niña con necesidades educativas especiales<sup>13</sup>.

Dentro del diseño de las políticas públicas educativas y en general se toma en cuenta los recursos humanos, materiales y, principalmente, económicos. Desde finales de 2012, la data general y específica de PCD está sujeta a estimaciones estadísticas, lo cual repercute en las políticas públicas - educativas- haciéndolas inconsistentes pues se desconoce las características y/o condiciones de la población en edad educativa. La Defensoría del Pueblo,

---

<sup>13</sup> Teresa Tovar (2006), sostiene que “las necesidades educativas especiales están relacionadas al enfoque constructivista del proceso de aprendizaje, el cual se construye individualmente acorde al contexto socio cultural y según las necesidades de cada persona”.

mediante su Informe Defensorial N°155, evalúa el proceso pedagógico de educación inclusiva en instituciones educativas públicas regulares y evidencia que “existen grandes retos y desafíos como, por ejemplo, la falta de apoyo pedagógico y escasos recursos humanos y materiales”.

Teresa Tovar presenta unas claras conclusiones sobre la educación inclusiva en el país, aún más sobre los desafíos de las políticas públicas educativas. Ella menciona que el primer desafío es diseñar “políticas educativas desde una lógica que busca no solo extender el acceso a la educación, sino también desde la preocupación por cerrar la brecha de exclusión educativa; lo que supone involucrar políticas de discriminación positiva e inclusión” (2006, p. 158).

A continuación, se detallará el avance normativo internacional y nacional que sustenta el enfoque de inclusión educativa referida a estudiantes con discapacidad.

### 1.3.1 Normativa internacional y nacional de educación inclusiva

Para poder entender la situación de las personas con discapacidad en nuestro país, consideramos necesaria dar una mirada general a los principales convenios, normas y leyes que se emitieron pues están establecen el enfoque respecto a la discapacidad y, por ende, influenciaron en las acciones de los Estados. Referente al derecho a la educación, en el marco internacional existen diversos instrumentos normativos que lo reconocen como derecho fundamental

que contribuye al desarrollo de las personas. La Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>14</sup> en su artículo 26 inciso 2 señala:

“La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz” (Naciones Unidas, 1948, p. 8).

Asimismo, la Declaración sobre los Derechos del Niño, promulgada en 1959, en su principio 7 estipula que:

“El niño tiene derecho a recibir educación que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social y llegar a ser un miembro útil de la sociedad” (Naciones Unidas, 1959, p. 2).

En esa misma línea, en 1989 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño, mediante su artículo 29 se señala que:

“...la educación del niño deberá estar encaminada a: desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas; inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos

---

<sup>14</sup> Adoptada y Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución N°217 A (III) el 10 de diciembre de 1948.

étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena; inculcar al niño el respeto del medio ambiente” (Naciones Unidas, 1989, p. 9).

Consideramos que estos tres instrumentos normativos internacionales fueron la base para reconocer a la educación como medio fundamental en el desarrollo no solo de las aptitudes y capacidades de la persona, sino también como medio que permite la equidad y el desarrollo sostenible<sup>15</sup> de la sociedad (Saavedra, Hernández & Ortega 2014, p. 33).

En 1990 se realizó la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos en la cual se aprobó la *Declaración Mundial sobre la Educación para todos: la Satisfacción de las Necesidades básicas de Aprendizaje*. En ella se estableció que herramientas como la lectura, escritura, oralidad, entre otros forman parte de las necesidades básicas esenciales para el aprendizaje. Todas estas herramientas permiten una participación activa y plena en los diversos campos del desarrollo humanos. Sin embargo, debemos tener en cuenta que la ampliación y fortalecimiento de estas herramientas varían según cada país y cultura y cambian con el tiempo. Un ejemplo sencillo: la manera de resolver problemas de matemática ha cambiado durante siglos e incluso las técnicas o metodologías para impartir y recibir conocimiento se han transformado. La satisfacción de esa necesidad va más allá del compromiso de renovación de la educación, pues principalmente se requiere es: “Universalizar el acceso a la

---

<sup>15</sup> Actualmente, el desarrollo sostenible está contemplado en la Agenda 2030 con los respectivos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS-17), Los cuales buscan generar cambios en las sociedades en diversos aspectos, pero no de una forma separada, sino más bien mediante la generación de cadenas de acciones conjuntas.

educación y fomentar la equidad; ampliar los medios y el alcance de la educación básica; mejorar el ambiente para el aprendizaje” (UNESCO, 2002); fortalecer concertación de acciones. Estas características mencionadas estarán presentes en el enfoque de educación para personas con discapacidad.

Reconocer el rol fundamental de la educación en el desarrollo de las personas no basta sino se diseñan y/o aplican otros instrumentos normativos que busquen erradicar las situaciones y conductas que vulneren este derecho. La discriminación es una de ellas y puede estar asociada a diversos factores, tales como: “raza, color de la piel, el sexo, idioma, religión, opiniones políticas, origen, posición económica tengan por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza”<sup>16</sup> (UNESCO, 1960).

Ante el marco internacional presentado y la importancia del acceso a la educación como medio fundamental para el desarrollo y los factores que pueden suscitar la vulneración de ese derecho, nos preguntamos ¿dónde quedan las necesidades educativas para las personas con discapacidad? En 1971 Naciones Unidas formuló su primer documento referente a la discapacidad, la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental, ello en el marco del Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos (1983-1992)<sup>17</sup>. Nueve años después, se declaró el “Año Internacional de la Persona con Discapacidad” mediante el cual se originó el Programa de Acción Mundial para Impedidos (PAM), “el objetivo fue establecer un marco temporal durante el cual los gobiernos y las organizaciones

---

<sup>16</sup> En 1960, UNESCO aprobó la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza.

<sup>17</sup> Para ese entonces, aún no se tenía claro el enfoque social sobre la discapacidad; es por ello que se seguía utilizando los términos como ‘impedidos’.

podrían poner en práctica las actividades recomendadas en el Programa de Acción Mundial” (Mamani, 2014, p. 15).

Este marco internacional influyó mucho en el contexto nacional, pues se establecieron leyes, normas y acciones a favor de las PCD. “Se constituyó una Comisión Nacional de Integración de los Impedidos, se establecieron impuestos específicos a su favor, facilidades para sus empresas promocionales, programas de empleo, incentivos para que empresas privadas realicen donaciones, un tratamiento adecuado en los programas públicos de educación, lo que se sumó a las normas destinadas a eliminar las barreras arquitectónicas dadas en 1978 - para facilitar el acceso, traslado, etc., de los discapacitados- así como a las regulaciones en materia de impuestos a favor de ciegos promulgados anteriormente” (Diez Canseco, 1998). Estas fueron las primeras iniciativas estatales a favor de las personas con discapacidad, pero con un acento paternalista muy marcado.

Hasta ese entonces, las leyes y normas emitidas en el país estaban bajo la disposición de la Constitución de 1979. Por ejemplo, el artículo 19 establecía beneficios a empresas que tuvieran trabajadores con discapacidad: “La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad. Las entidades que sin fines de lucro prestan los servicios previstos en este régimen, así como quienes tienen incapaces a su cargo, no tributan sobre la renta que aplican a los gastos correspondientes. Tampoco tributan las donaciones dedicadas a los mismos fines” (Constitución

Política del República 1979, Art. 19). Nuevamente, se refleja el enfoque paternalista y médico que se tenía sobre las personas con discapacidad. Asimismo, las normas y leyes emitidas tenían más un aspecto declarativo, entendiéndose como recomendaciones no vinculantes.

Con la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad marcó un nuevo escenario en el reconocimiento de derechos de esta población por años excluida. Trajo consigo un nuevo espíritu y enfoque sobre la discapacidad, dejando atrás el carácter asistencialista y paternalista. Claramente lo expresa su artículo 1: “El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente” (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo 2008, p. 4). Asimismo, deja en claro principios como el de dignidad inherente, autonomía individual, independencia, no discriminación, participación e inclusión plena y efectiva, respeto por la diferencia, igualdad de oportunidades, accesibilidad, entre otros, expresados en su artículo 3. Además, la Convención estableció un cambio en los modelos de tratamiento de las personas con discapacidad, ahora como titulares de derechos. Por otra parte, los instrumentos normativos nacionales tuvieron un lento progreso respecto al derecho de las personas con necesidades educativas especiales (NEE) a acceder a una educación de calidad y que responda a sus necesidades de aprendizaje y de desarrollo.

En primera línea, la Constitución Política del Perú de 1993 en sus artículos 13 y 14 establecen el derecho a la educación como “finalidad el desarrollo integral de la persona humana (...) garantizando la libertad de enseñanza (...) y promoviendo el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de la humanidad, la ciencia (...)”. Recién es 5 años después, en 1998, que se publica la Ley N°27050, Ley General de las personas con discapacidad, la cual no tuvo mayores repercusiones. La mencionada ley fue derogada y sustituida por la Ley N°29973, ley vigente sobre las personas con discapacidad. En ella se establece el marco legal para la promoción, protección y realización de los derechos de las personas con discapacidad, promoviendo su desarrollo e inclusión plena y efectiva en la vida política, económica, social, cultural y tecnológica.

Algunos antecedentes nacionales corresponden al DS N°026-2003-ED que establece la Década de la Educación Inclusiva 2003-2012. La Directiva N°001-2006-VMPPG/DINEI/UEE que corresponde a las Normas para la matrícula de estudiantes con NEE en instituciones educativas inclusivas y en centros y Programas de educación Básica Especial. En dicha directiva se estableció que: (1) que toda niña, niño, adolescente, joven o adulto con necesidades educativas especiales puede acceder al sistema educativo mediante un proceso regular de matrícula acorde a la edad normativa que corresponde al grado, y (2) que las instituciones de educación básica regular (EBR), educación básica alternativa (EBA) y educación técnico productiva (ETP) deben matricular a estudiantes con discapacidad leve o moderada, sensorial, sea parcial o total, física y contarán con el apoyo y asesoramiento del SAANEE y CEBE de su jurisdicción.

La Directiva N°76-2006-VMGP/DINEBE, Normas complementarias para la conversión de los centros de educación básica especial -CEBE- y los servicios de apoyo y asesoramiento a las necesidades educativas especiales – SAANEE estableció 2 criterios respecto a la atención de ambas instancias a los niños y niñas con discapacidad en el ámbito educativo. En el primer caso, los CEBE brindarán educación escolarizada en niveles de inicial y primaria y capacitación laboral a los estudiantes con discapacidad severa o multidiscapacidad. Para el segundo caso, es de competencia del CEBE constituir el SAANEE, como unidad responsable de orientar y asesorar al personal directivo y docente de las instituciones educativas inclusivas de todos los niveles y modalidades.

Asimismo, la Resolución N°0039-2008 propició la conformación de la Mesa de Diálogo y Acción Conjunta por la Educación Inclusiva, la cual tiene como finalidad “contribuir a la implementación y el desarrollo de las políticas de Educación Inclusiva, mediante el diálogo y la acción conjunta del Ministerio de Educación con instituciones públicas y privadas de la sociedad civil”. Según Saavedra, Hernández y Ortega “esta mesa ha cumplido un rol de apoyo a la dirección de gestión educativa básica especial permitiendo: a) la movilización de los recursos de fuentes cooperantes como UNESCO y Fundación Telefónica, entre otros, y b) el apoyo técnico de expertos nacionales e internacionales” (2014:39). La ley vigente encuentra un gran complemento y apoyo en el Plan de Igualdad de Oportunidades para la persona con discapacidad 2016-2021 (PIO). Es un instrumento técnico político nacional que refleja el trabajo entre los sectores del Estado y la sociedad con el propósito de que sus medidas permitan el disfrute de los derechos de las personas con discapacidad.

En el campo educativo, la Ley N°29973, en su capítulo V referente a la educación se introdujo artículos específicos sobre educación para personas con necesidades educativas especiales. El artículo 20A sobre Educación de las personas con discapacidad señala: “El Estado reconoce y garantiza el derecho de la persona con discapacidad a una educación inclusiva de calidad, en igualdad de condiciones que las demás. Para ello promueve y garantiza su inclusión en las instituciones educativas de las diferentes etapas, modalidades y niveles del sistema educativo nacional, garantizando la adecuación física de su infraestructura, mobiliario y equipos, la distribución de material educativo adaptado y accesible, la disponibilidad de docentes debidamente capacitados y la enseñanza del sistema braille, la lengua de señas y otros modos, medios y formatos de comunicación” (Saavedra, et. al, 2014, p. 36). Asimismo, se configura como un gran avance en materia de educación inclusiva, pues también abarca la accesibilidad a las instituciones educativas (artículo 36), la calidad del servicio educativo (artículo 37), educación superior (artículo 38), entre otros.

Por su parte, el Reglamento de la Ley N°28044<sup>18</sup> incluye disposiciones especiales sobre la educación para personas con discapacidad. Una de ellas es su artículo 11 sobre “Inclusión Educativa: El Estado garantiza que los servicios educativos brinden una atención de calidad a la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad por circunstancia de pobreza, origen étnico, estado de salud, condición de discapacidad, talento y superdotación, edad, género, riesgo social o de cualquier otra índole. En relación con esta población: Apoya

---

<sup>18</sup> Aprobada el 6 de julio de 2012 mediante DS N°011-2012-ED

las prácticas inclusivas de la población con necesidades educativas especiales, con la participación de los Servicios de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de Necesidades Educativas Especiales (SAANEE), generando un entorno educativo que valore, fortalezca y respete la diversidad, así como el sentido de comunidad” (Saavedra, et. al, 2014, p. 37).

#### 1.4 Condiciones necesarias para una educación inclusiva

Para que un colegio regular haya decidido dar el paso hacia la inclusión se debe a la influencia de ciertas condiciones que lo propiciaron, pues la implementación de la política de educación inclusiva significa un gran reto por afrontar, más aún en escuelas públicas ubicadas en la periferia limeña y en zonas rurales. Como se ha señalado anteriormente, la educación inclusiva busca integrar tanto a niños y niñas con necesidades educativas especiales como a niños y niñas regulares, brindando una educación adecuada.

En ese sentido, Pilar Arnaiz (2003) señala que para lograr una educación inclusiva es necesario desarrollar diversas condiciones como: el currículo, los agentes educativos y los recursos o materiales. Éstas condiciones, y bajo nuestro sistema educativo, son determinadas por el Ministerio de Educación y cuentan con una partida presupuestal otorgada por el Ministerio de Economía y Finanzas. Seguidamente, explicaremos cada una de las condiciones propuestas, y adoptadas para esta investigación.

#### 1.4.1 El currículo educativo

El currículo nacional muestra la visión de la educación que se quiere para los estudiantes, indicando los aprendizajes por los cuales deben ser orientados durante su formación básica. La inclusión es abordada como un enfoque transversal en el currículo nacional vigente; sin embargo, no se profundiza en el tema de discapacidad detallando los lineamientos, formas de trabajo, etc.

A nivel local, los colegios cuentan con instrumentos de gestión educativa: Proyecto Educativo Institucional (PEI), Proyecto Curricular Institucional (PCI), el Reglamento Interno (RI) y el Plan Anual de Trabajo (PAT), los cuales permiten a la escuela mejorar su organización, funcionamiento y prácticas, así como la programación y orientación de sus acciones. Bajo el criterio de una educación inclusiva, un colegio inclusivo debe contar con un currículo que responda a las diferencias individuales; es decir, de carácter abierto y flexible que “muestre las orientaciones y ajustes precisos para adecuarse a las exigencias particulares de cada sujeto, y que al mismo tiempo considere las características concretas del medio en el cual debe aplicarse” (Calderón, 2012, p. 47). Es así como el equipo SAANE y la institución educativa viene trabajando, entre ambos se busca las metodologías más adecuadas para el aprendizaje de los niños y niñas (incluidos y regulares) en conjunto. En el espacio inclusivo, en el aula, no se puede contar con un currículo rígido y vertical<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> La enseñanza clásica: profesores dirigiéndose a los alumnos y alumnas. La metodología tiene que ser dinámica, que cambie acorde a las necesidades o circunstancias, que innove y busque integrar al salón.

#### 1.4.2 Agentes educativos

Los agentes educativos son todos aquellos personajes que interviene en el proceso formativo del niño y la niña. Los agentes cumplen con un rol y función determinada que propicia una adecuada inclusión como también fortalece el sistema de aprendizaje y desarrollo de los niños y niñas. En ese sentido, identificamos a 4 agentes educativos como relevantes en la inclusión educativa.

En primer lugar, el profesorado es el primer nexo educativo. Tiene un rol fundamental en la impartición de conocimiento, en la realización de actividades y metodologías adecuadas de aprendizaje. Calderón considera que el profesorado “es el mediador entre la familia y la escuela y fundamentalmente el encargado de la formación integral del niño, tanto cognitiva como social (...) A su vez, son los encargados de elaborar material apropiado para todos. Pero, principalmente, es quien debe guiar el proceso de socialización de los niños para evitar la discriminación entre estos, creando un ambiente adecuado para integrar a los estudiantes en la diversidad” (2012, p. 48). Son las y los profesores quienes, en su día a día, observan y recogen las formas de aprendizaje de sus estudiantes. Cuando nos encontramos en un ambiente de diversidad educativa, ya sea por discapacidad o por necesidades educativas especiales, son ellos la primera fuente para realizar las adaptaciones curriculares pertinentes. Arnaiz aclara que “si la inclusión escolar supone un giro radical en la comunidad educativa es claro que estos cambios afectan muy directamente a los profesores, ya que son ellos quienes deben ajustar sus programaciones a las necesidades de todos sus alumnos, así como también deben incrementar sus estrategias de

enseñanza. Lo que se intenta es que el maestro evite el uso de un lenguaje discriminatorio, así como de 'etiquetas' y 'clasificación por categorías'" (2003, p. 85).

En segundo lugar, se encuentra los directivos de las instituciones educativas. Los directivos son los encargados de encaminar los instrumentos de gestión educativa, capaces de abordar o no el enfoque inclusivo, como también de enfatizar el carácter de obligatoriedad de las medidas inclusivas que pueden surgir a la comunidad educativa en general. Para el desarrollo de buenas prácticas inclusivas, es necesario que la cabeza institucional más sus partes e instrumentos consideren el "enfoque inclusivo de forma explícita y transversal con el propósito de desarrollar una escuela para todos y organizar el apoyo a la diversidad, de modo que sea posible mejorar el aprendizaje y participación de todos los estudiantes" (Gamboa, Arce & Peñaherrera, 2018, p.35).

Asimismo, el profesor de apoyo o terapeuta se configura como una ayuda adicional, principalmente en la implementación de nuevas metodologías que respondan a la diversidad del aula debido a que "prestará mayor atención a algunas demandas específicas que pueda requerir algún alumno en el aula" (Calderón, 2012, p. 48). Como tercer agente educativo se encuentran los psicólogos, pues no solo brinda atención a los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales, ya sea realizando el diagnóstico o tratamiento en las dificultades de aprendizaje y desarrollo, sino también de brindar orientación al profesorado y la familia. Por lo general, dicho actor suele

formar parte del equipo interdisciplinario del centro educativo, pero también lo encontramos como apoyo externo a la institución educativa.

Por último, la familia es uno de los agentes con mayor peso dentro de la promoción de la educación inclusiva. La familia es uno de los agentes más activos en la educación, mediante su organización ha sido capaz de abrirse paso en el debate público referente al tema de educación inclusiva. “La participación de la familia en la escuela, y principalmente en la escuela inclusiva, permite a los padres de familia superar prejuicios, valorar la diversidad y la tolerancia con el otro, así como aprender a promover y hacer respetar los derechos tanto de sus hijos e hijas, como de los niños y niñas con necesidades educativas especiales” (Calderón, 2012, p. 49).

#### 1.4.3 Los recursos o materiales

La educación inclusiva no solo se lleva a cabo en el aula, el ambiente es un factor clave para que la persona con discapacidad pueda desenvolverse libremente. En ese sentido, contar con una infraestructura accesible y responsable – mediante el diseño universal o los ajustes razonables a emplear – propicia la inclusión en diversos aspectos. Asimismo, contar con materiales adecuados que favorezcan al aprendizaje integral y que también tomen en cuenta las características individuales complementa al proceso de inclusión.

#### 1.4 Metodología de la investigación:

Para la presente investigación, la principal estrategia metodológica a emplear es un análisis cualitativo debido a que estudiamos un número limitado de casos; por lo tanto, los resultados no son generalizables. Sin embargo, consideramos que éstos pueden servir para empezar a construir una literatura sobre la implementación de políticas de educación inclusiva. Asimismo, se ha escogido el método cualitativo porque se profundizará en los detalles de los hechos observados y los discursos de los actores involucrados.

Los criterios empleados para la selección de los casos se basan en la información obtenida de la Unidad Estadística Educativa (ESCALE) y de su padrón de servicios educativos. Asimismo, la selección se hizo mediante el método de juicio o conveniencia, el cual cumple también con el criterio diferencial pues nos referimos a casos que albergan diferentes tipos de discapacidad y se encuentran ubicados en distintas zonas de Lima Metropolitana. Estas herramientas permitieron seleccionar los casos de estudio en base a los siguientes criterios:

- Que sean instituciones educativas públicas
- Que se encuentren ubicadas en Lima metropolitana (distritos urbanos)
- Compartan un contexto socioeconómico similar
- Presenten el nivel de educación primaria
- Sean de género mixto
- Forma de atención: escolarizada
- Turno de atención: mañana y tarde

- Hayan reportado a su respectiva UGEL contar con por lo menos con 10 estudiantes con discapacidad (principalmente, en primaria)

Por otro lado, con la finalidad de identificar las dinámicas y sus resultados – similares o diferentes- en los centros educativos optamos por una aproximación cualitativa mediante la recolección de información en entrevistas a profundidad. Además, se ha recurrido a realizar entrevistas semiestructuradas a funcionarios nacionales, regionales y locales, personal CEBE, SAANEE, directivos, docentes, estudiantes EBR y estudiantes incluidos, sociedad civil, y padres de familia brindaron información de suma importancia para la investigación (mapeo de actores especificados en el Anexo 1).

Es importante señalar que no se mencionará el nombre de las instituciones educativas de básica regular, ni la jurisdicción de las UGEL y de sus respectivos CEBE y SAANEE. Ello con la finalidad de mantener nuestro compromiso de confidencialidad con los participantes de la investigación. Asimismo, porque nuestro objetivo general es identificar las dinámicas en la implementación, sean estas formales o no, y los resultados en su aplicación. En el caso de los funcionarios centrales – MINEDU- y sociedad civil sí se hará referencia o se identificará a la organización a la cual pertenecen (importante en la primera parte para identificar la participación de la sociedad civil y su influencia en la política de educación inclusiva).

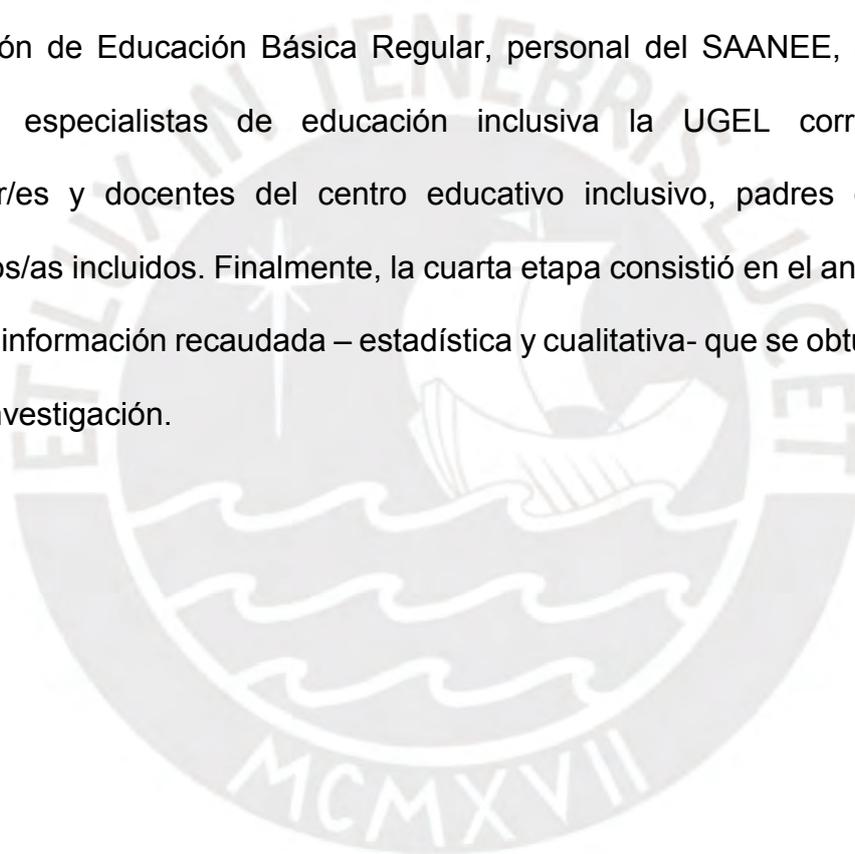
Para determinar los resultados en la implementación de la política se observó las estrategias y metodologías implementadas por el directivo y/o

docentes para propiciar la educación inclusiva. Ello frente al planteamiento de las directrices de SAANEE; es decir, se busca evidenciar situaciones en las cuales el docente, tomando en cuenta su situación particular dentro del aula, desarrolla la estrategia planteada por SAANEE o una acorde a su realidad en concreto.

Asimismo, observamos la presencia y grado de articulación entre los padres de familia de los niños y niñas incluidos. Esto permitió evidenciar si realizaron acciones concretas respecto a la dinámica escolar y/o presionaron a la DRELM, UGEL y plantel para ampliar la participación de otros actores en el proceso pedagógico de educación inclusiva. Con la finalidad de identificar si la organización del conjunto de padres y madres de familia contribuyó en la ejecución o cambio de algún aspecto educativo dentro o fuera del plantel. Este punto se vincula con la coordinación interinstitucional, variable clave en los resultados de implementación de la política. Para poder medirla se observó las siguientes dimensiones: involucramiento de sociedad civil sobre discapacidad en el proceso de implementación de la política, participación de los padres de familia, relaciones institucionales entre el ministerio, DRELM, UGEL y centro educativo.

Respecto a las etapas de la investigación, se ha tenido una primera etapa de acopio de información. Los documentos que se han recolectado corresponden a la siguiente clasificación: documentos normativos y programas políticos; textos sobre educación especial, integración e inclusión – a nivel nacional y en América Latina- y textos de entidades nacionales, de instituciones

estatales y de organismos internacionales. La segunda etapa consistió en la sistematización del material normativo e institucional, con la intención de contrastar la normativa estipulada por el Estado y las instancias competentes con su respectiva aplicación en los centros educativos. Para la tercera etapa, se diseñó guías de entrevista semi estructurada para: funcionarios del Ministerio de Educación, específicamente de la Dirección de Educación Básica Especial y la Dirección de Educación Básica Regular, personal del SAANEE, especialistas CEBE, especialistas de educación inclusiva la UGEL correspondiente, director/es y docentes del centro educativo inclusivo, padres de familia y alumnos/as incluidos. Finalmente, la cuarta etapa consistió en el análisis final de toda la información recaudada – estadística y cualitativa- que se obtuvo a lo largo de la investigación.



## CAPITULO II: ANÁLISIS DE LA RUTA DE IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE EDUCACIÓN INCLUSIVA EN LOS ACTORES ESTATALES Y LOCALES

En la presente sección, detallaremos las dinámicas entorno a la implementación del enfoque de educación inclusiva en las instancias y actores correspondientes. Iniciaremos con la descripción general de los dos casos de estudio, para, posteriormente, adentrarnos en las percepciones y dinámicas de trabajo de los agentes estatales y educativos.

Se ha mencionado con anterioridad que los casos estudiados comparten la característica de ser instituciones educativas públicas inclusivas con un promedio de 10 años realizando prácticas en torno a la inclusión de estudiantes con discapacidad o alguna necesidad educativa especial. Antes de brindar los detalles generales de las instituciones educativas, mencionamos que uno de los colegios fue reconocido como Escuela Valora 2017 por parte del Ministerio de Educación, el cual corresponde al caso B. A continuación, se presenta la información general de ambos casos:

### **Caso 1: A**

Región: Lima Metropolitana  
Institución educativa: A  
Nivel: primaria  
Experiencia inclusiva: 9 años  
Número de estudiantes incluidos: 15  
Detalles generales:

Cuenta con un total de 177 alumnos matriculados, siendo el tercer grado de primaria el grado con mayor cantidad de alumnos (38). Están suscritos al colegio 11 docentes. La institución ha reportado a la UGEL A contar con niños con síndrome de Down, trastorno de espectro autista, niños 'fronterizos', estudiantes con baja visión y discapacidad auditiva. Respecto a las características físicas del colegio, su infraestructura es de material noble, las aulas se encuentran en los dos pisos laterales de la izquierda del plantel. Tiene un patio amplio en el centro de la institución educativa. El director de la institución ocupa el cargo desde el año 2015, pero el centro educativo ya venía trabajando el tema de inclusión desde años atrás.

### **Caso 2: B**

Región: Lima Metropolitana  
Institución educativa: B  
Nivel: primaria  
Experiencia inclusiva: 11 años  
Número de estudiantes incluidos: 23  
Detalles generales:

Centro educativo con 12 aulas de nivel primario para ambos turnos. Tiene un total de 361 alumnos matriculados. La Institución ha reportado a la UGEL B tener en su plana de matrícula a estudiantes con Síndrome de Down, trastorno del espectro autista, discapacidad visual, auditiva y física. Su construcción es de material noble, pero las nuevas áreas implementadas, como la biblioteca, son de drywall y calamina. Consta de 3 pisos, en los cuales se encuentran las aulas, sala de cómputo y áreas administrativas. Tiene un patio mediano en la parte posterior de la institución.

Antes de proceder con la presentación de los resultados, se detallará la ruta implementación del enfoque de inclusión educativa en las instancias estatales (Anexo 2) de mayor relevancia hasta llegar a las unidades de análisis (Instituciones educativas).

Como se aprecia en el Anexo 2, la primera instancia gubernamental es el Ministerio de Educación, quien “es el órgano rector de las políticas educativas nacionales y ejerce su rectoría a través de una coordinación y articulación intergubernamental, propiciando mecanismo de diálogo y participación” (Ministerio de educación [MINEDU], 2015). Es el despacho viceministerial de Gestión Pedagógica el área encargada de trabajar el enfoque de educación inclusiva mediante las dos direcciones competentes: la Dirección de Educación Básica Regular y la Dirección General de Servicios Educativos Especializados, en él se encuentra la Dirección de Educación básica Especial. También se encuentra el Despacho Viceministerial de Gestión Institucional, quien tiene como órgano desconcentrado a la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana<sup>20</sup> (DRELM) encargada de aplicar y ejecutar la política educativa nacional emitida por el MINEDU y evaluar su implementación en la jurisdicción de Lima Metropolitana, pero también puede diseñar y proponer al ministerio planes de intervención en relación a la política educativa nacional.

Para el caso del enfoque de inclusión educativa, el Área de Gestión Educativa de Básica Regular y Especial (AGEBRE) es la primera instancia competente en la articulación del enfoque con las Unidades de Gestión

---

<sup>20</sup> Para conocer un poco más sobre las funciones de la Dirección Regional de Educación, visitar: <http://www.dreelm.gob.pe/dreelm/funciones/>

Educativa Local (UGEL) para implementar los lineamientos del enfoque de educación inclusiva en las instituciones educativas. Las UGEL<sup>21</sup> son la segunda instancia de articulación del enfoque de educación inclusiva, pues son responsables de la gestión de la educación básica regular, especial, alternativa y técnico productiva, como también supervisa el servicio brindado por las instituciones educativas. En esa línea, son las Áreas de Gestión de la Educación Básica Regular y Especial (AGEBRE) las encargadas de supervisar y evaluar el cumplimiento de las funciones y responsabilidades de las instituciones educativas en temas de educación básica regular y especial, brindar asistencia técnica a las instituciones en lo que corresponda. De ellas se articulan los Centros de Educación Básica Especial, quienes cuentan con el equipo de Servicio Apoyo y Asesoramiento a las Necesidades Educativas Especiales como soporte para las instituciones educativas.

En base al objetivo general de la investigación, identificar y analizar los factores que explican los avances y desafíos en la inclusión educativa para estudiantes con discapacidad en instituciones educativas de Lima Metropolitana, presentamos los resultados obtenidos mediante los instrumentos de investigación seleccionados.

Para explicar los hallazgos, se partirá de dos aristas explicativas: la primera, centrada en las dinámicas en las instancias y actores estatales de educación, y la segunda, en las percepciones y dinámicas de trabajo de las instituciones educativas. Para la primera nos enfocaremos en las actividades

---

<sup>21</sup> Para conocer sobre las funciones de las Unidades de Gestión Educativa Local, recomiendo visitar: <http://www.ugel02.gob.pe/pagina/direccion>

competentes de cada sector, dígase Ministerio de Educación, la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM), las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), los Centros de Educación Básica Especial en relación al equipo de Servicio de Apoyo y Asesoramiento para las necesidades educativas especiales (SAANEE) con el fin de identificar los roles y acciones desempeñados para desarrollar la educación inclusiva en los centros educativos. En la segunda arista, analizaremos a través de nuestros casos de estudio los cambios de enfoque en los centros educativos hacia una educación inclusiva, las percepciones de la comunidad educativa, principalmente de docentes y directivos, el trabajo realizado por el Servicio de Apoyo y Asesoramiento para las Necesidades Educativas Especiales (SAANEE), las dinámicas de trabajo entre los miembros de la institución en torno a la inclusión, y la presencia de instituciones ajenas al centro educativo como facilitadores o no de los elementos de inclusión.

## 2.1 Percepciones y dinámicas en las instancias estatales:

### 2.1.1 Dinámicas en el Ministerio de Educación:

Al inicio del trabajo hemos presentado la normativa nacional que avala la inclusión educativa, siendo los únicos referentes de trabajo para el Ministerio de Educación y sus órganos dependientes. A manera de resumen, contamos con: la Ley N° 28044, Ley General de Educación, que establece los lineamientos generales de la educación y del sistema educativo peruano; su respectivo Reglamento aprobado en el año 2012 mediante el Decreto Supremo N° 011-

2012-ED<sup>22</sup>; la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N°002-2014-MIMP; la Resolución Ministerial N° 712-2018-MINEDU que aprueba la Norma Técnica denominada “Orientaciones para el desarrollo del año escolar 2019 en instituciones educativas y programas educativos de la Educación Básica”; y la Resolución Viceministerial N°024-2019-MINEDU que aprueba la Norma Técnica denominada “Orientaciones para la implementación del Currículo Nacional de la Educación Básica”, como las principales normativas que orientan en enfoque de inclusión educativa.

Estas normativas, si bien no fueron las primeras en referirse a la educación de las personas con discapacidad, se dieron como producto de un proceso de cambio del enfoque educativo bajo un contexto internacional que puso sobre la mesa el debate de inclusión de las personas con discapacidad en el ámbito educativo regular. Como se ha discutido en la primera parte del trabajo, el contexto internacional y regional posibilitó la inclusión educativa a nivel nacional; de esta manera, los actores estatales dispusieron las normativas nacionales en pro de la inclusión. Lo cual significó un proceso de adaptación y sensibilización del nuevo enfoque desde las instancias estatales hacia las instituciones educativas. Además de la participación de organizaciones de la sociedad civil como agentes de presión y supervisión hacia las medidas a

---

<sup>22</sup> Mediante el cual también se derogó los Decretos Supremos N° 013-2004-ED correspondiente al Reglamento de Educación Básica Regular; N° 015-2004-ED, Reglamento de Educación Básica Alternativa; N°022-2004-ED, Reglamento de Educación Técnico Productiva; N° 002-2005-ED, Reglamento de Educación Básica Especial; N° 009-2005-ED, Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo; N°013-2005-ED, Reglamento de Educación Comunitaria, y demás dispositivos que se opongan al Decreto Supremo.

implementar. Por ejemplo, al principio se velaba por el cumplimiento en el acceso a la educación regular de estudiantes con discapacidad; ahora que la barrera de acceso esta medianamente superado, el nuevo aspecto de presión recae sobre la calidad educativa impartida hacia los estudiantes incluidos. Pues no es solamente que el estudiante este en el aula, sino que aprenda y participe en la dinámica educativa.

Acorde a las normativas, a nivel ministerial es la Dirección General de Servicios Educativos Especializados la responsable del manejo del Programa Presupuestal 0106 'Inclusión de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en la educación básica y técnico productiva', pero como se ha mencionado éste presupuesto no es solo para instituciones educativas de básica regular, sino también es sustento de otras modalidades y programas, como por ejemplo: los Programas de Intervención Temprana (PRITE), los centros de educación básica alternativa (EBA), entre otros. Por lo tanto, las finalidades del PP 0106 con respecto a las instituciones inclusivas no se llegan a cubrir en su totalidad. En los casos de estudio, los directores reportaron no recibir los materiales educativos adaptados ni las herramientas necesarias para el aprendizaje del estudiante incluido acorde a la discapacidad presentada.

Respecto al sistema de educación básica regular, los y las entrevistadas tanto en las instituciones educativas, docentes y coordinadoras SAANEE, especialistas de la UGEL y DRELM manifiestan que no hay una articulación clara entre la Dirección General de Educación Básica Regular (DEBR), sistema en el cual los y las estudiantes con discapacidad se encuentran, y la Dirección de

Educación Básica Especial (DEBE). Los docentes en las instituciones educativas creen que el estudiante incluido es responsabilidad del CEBE de su jurisdicción y no del sistema regular de educación. Si bien se realizan capacitaciones o talleres de convocatoria nacional para docentes y directivos en donde se abordan temas de inclusión se sigue ‘excluyendo’ entre docentes regulares y docentes de educación especial. A esta situación se debe de agregar a que no se cuenta con un lineamiento claro que articule a todas las instancias educativas y actores estatales sobre las funciones, actividades, roles a desempeñar bajo el enfoque de educación inclusiva. Asimismo, no se ha podido evidenciar un soporte adicional de DEBR hacia las instituciones inclusivas; por ejemplo, en el presupuesto asignado por concepto de mantenimiento, los casos de estudio reciben el mismo presupuesto que otras instituciones de su jurisdicción, o equipos de apoyo a los docentes muy aparte del alcance del personal SAANEE.

### 2.1.2 Dinámicas en la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM)

La DRELM tiene como “funciones aplicar, ejecutar la política educativa nacional emitida por el MINEDU y evaluar su implementación en la jurisdicción de Lima Metropolitana”. Asimismo, supervisa los servicios brindados por las UGEL de Lima Metropolitana (7 en total) referidos a la educación básica y técnico productiva, en concordancia con la política educativa nacional, como también autoriza, crea, coordina y supervisa el funcionamiento de las instituciones

educativas de educación básica y técnico productiva, públicas y privadas, en coordinación con las UGEL y acorde a la normativa aplicable, entre otras competencias. La Oficina de Gestión Pedagógica de Educación Básica y Técnico productiva, como unidad de línea, es responsable de planificar, realizar el seguimiento, control y evaluación de la prestación del servicio educativo a cargo de las UGEL de Lima Metropolitana para garantizar los procesos educativos para el logro de aprendizajes e implementar acciones de mejora; además de formular planes y estrategias orientados a garantizar la educación inclusiva de las personas con discapacidad en Lima Metropolitana.

En relación a la inclusión educativa para estudiantes con discapacidad, es el especialista en educación básica regular de la DRELM la persona encargada de ver, entre sus otras funciones en educación especial, la ejecución de la inclusión en las instituciones educativas regulares de las 7 UGEL de Lima Metropolitana. Actualmente, la DRELM tiene una sola especialista en educación básica especial quien tiene trato directo con las especialistas del Área de Gestión de la Educación Básica Regular y Especial de cada una de las UGEL. La especialista EBE en la DRELM se encarga, principalmente, en la asistencia técnica pedagógica a las demás especialistas de las UGEL, ya sea mediante reuniones grupales o individuales. El propósito es elaborar un Plan de Trabajo en aspectos de educación básica especial y educación inclusiva con las especialistas de las UGEL.

Ante la premisa anteriormente expuesta de la poca articulación entre las direcciones (DEBR y DEBE) del Ministerio, la especialista DRELM sostuvo en entrevista que hace falta un “mayor empoderamiento” del enfoque de inclusión en los actores de ambas direcciones, como también manifestó la necesidad de contar con lineamientos claros en relación a la ejecución del enfoque de inclusión para estudiantes con discapacidad, pues “se sabe cómo y qué hacer en educación especial, pero el campo de inclusión es un poco incierto”, pues se trabaja acorde a la normativa y por prácticas ya instauradas.

### 2.1.3 Dinámicas en las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL)

Las UGEL cuentan con el Área de Gestión de la Educación Básica Regular y Especial (AGEBRE) como responsable de planificar, ejecutar, realizar el seguimiento, evaluar e informar sobre el desarrollo de las actividades en materia de educación básica regular y especial, en las instituciones educativas, en el ámbito de su competencia y bajo la normativa aplicable. Para los casos de estudio, la UGEL A cuenta con una especialista en AGEBRE A y para la UGEL B son dos especialistas en AGEBRE B, quienes tienen que trabajar con los CEBE y equipos SAANEE de su jurisdicción. El cuadro N° 2 ejemplifica la cantidad de CEBE, equipos SAANEE, estudiantes incluidos, instituciones educativas inclusivas y el número de docentes SAANEE con los que cuenta la UGEL A y B.

Cuadro N° 1  
Jurisdicción UGEL A y UGEL B

	<b>UGEL A</b>	<b>UGEL B</b>
<b>CEBE</b>	4	10
<b>SAANEE</b>	4	10
<b>Estudiantes Incluidos</b>	1563	1260
<b>Escuelas Inclusivas</b>	190	201
<b># Docentes SAANEE</b>	56	72
<b>Distritos</b>	4	9

Fuente: Elaboración propia.

Las especialistas de las UGEL A y B concuerdan, como punto de partida en el proceso de inclusión, la dificultad de las docentes SAANEE de las instituciones educativas en atender tempranamente a las y los estudiantes con discapacidad debido a que no cuentan con el diagnóstico respectivo para su atención. Las instituciones educativas exhortan a los padres y madres de familia de entregar la documentación en un determinado plazo; es por ello, que el registro de estudiantes con discapacidad ante la UGEL correspondiente se cierra a finales de junio (mitad del año escolar).

Las UGEL son las encargadas de brindar las capacitaciones a los directivos, docentes, personal SAANEE. Acorde a las entrevistas y la observación de campo, se puede afirmar que la UGEL B tiene una mayor articulación y comunicación con los directivos de las instituciones educativas y personal SAANEE, debido a la alta demanda de atención de su jurisdicción; sin embargo, se tiene una mediana asistencia y receptividad de la inclusión por parte de los docentes, principalmente, como hemos señalado en las dinámicas en las instituciones educativas, la mayoría de capacitaciones y talleres son contra

horario. La especialista de la UGEL B señaló que esta situación es conocida por parte de AGEBRE; sin embargo, la normativa impide que las capacitaciones o talleres se realicen en un horario diferente debido a que los docentes deben cumplir con sus horas efectivas.

Se tiene un escenario similar en la UGEL A, en base a lo mencionado por el directivo de la institución educativa A, docente SAANEE A y la coordinadora SAANEE A, es “muy difícil que los docentes e incluso los directores asistan a las capacitaciones o charlas porque no se encuentra dentro del horario de trabajo” (coordinadora SAANEE A) y porque “asistir a un taller contra horario, significa una carga extra para el docente” (director institución educativa A). En la institución educativa A, la docente SAANEE tiene que ‘capacitar’ o apoyar al docente durante las horas de educación física o computación debido a que solo cuenta con un día a la semana para monitorear esa institución, como también los docentes no se quedan después de su horario laboral porque trabajan en otra institución educativa.

Asimismo, las especialistas de la UGEL A y B señalaron la alta rotación del personal SAANEE debido a la carga laboral, no solo asisten a las instituciones educativas regulares sino también a otras modalidades educativas, trabajando jornadas diurnas y nocturnas; y los pocos incentivos hacia su trabajo, por ejemplo, en el PP 0106 no se contempla los viáticos y gastos adicionales en materiales para las docentes SAANEE; en referencia a su sueldo, éste se contempla dentro de la cartilla presupuestal asignada a los CEBE de cada UGEL:

“las docentes SAANEE saben que aquí se trabaja duro (...) cada docente SAANEE tiene a su cargo entre 25 a 28 estudiantes a comparación de los 10 estudiantes que dispone la norma y solo para cubrir el aspecto pedagógico” (especialista UGEL B).

En relación al trabajo desempeñado dentro de su jurisdicción, se evidencia que la rotación de personal en las UGEL y, para el caso, dentro de AGEBRE es clave en la continuidad del trabajo en inclusión educativa para estudiantes con discapacidad. La UGEL B cuenta con dos especialistas, ambas con una amplia y larga trayectoria como especialistas en educación básica especial, su experiencia se evidencia en la forma de trabajo con las instituciones educativas y docentes SAANEE<sup>23</sup>; por su parte, la UGEL A cuenta con una especialista en AGEBRE, quien recién fue en este año asignada a dicha área y, por ende, a trabajar de manera local (en relación a las jurisdicciones de la UGEL A) la educación básica especial e inclusiva. Ello se evidencia en (1) el atraso en el monitoreo a las instituciones educativas y personal SAANEE y (2) en la poca comunicación y articulación con las coordinadoras SAANEE (hasta el momento solo han tenido una reunión de seis planteadas – una reunión por mes).

Acorde a los monitoreos realizados a las instituciones educativas y al personal SAANEE, las especialistas concuerdan que hace falta una mayor sensibilización a los actores educativos en las instituciones educativas, desde directivos a padres y madres de familia, sobre el enfoque de inclusión educativa pues la tarea de inclusión no solo corresponde al docente del aula. También se

---

<sup>23</sup> Como la investigación se centra en las instituciones de educación básica regular; es por ello, que solo se hace referencia a las instancias y actores involucrados directamente con éstas. No se toma en consideración a los CETPRO, EBA, CEBE, entre otros que también se encuentran bajo el monitoreo del Área de Gestión Educativa de Básica Regular y Especial (AGEBRE).

tiene la percepción de una poca interacción entre especialistas de EBR y EBE, a nivel ministerial, para ejecutar el enfoque de inclusión educativa para estudiantes con discapacidad en los colegios, en el aula; lo cual afecta de manera práctica en la forma de atención del docente al alumno incluido.

#### 2.1.4 Dinámicas en el Servicio de Apoyo y Asesoramiento para las Necesidades Educativas Especiales (SAANEE)

Las docentes del Servicio de Apoyo y Asesoramiento para las Necesidades Educativas Especiales de cada una de las instituciones educativas (A y B) son las encargadas de brindar el apoyo y orientación necesario al directivo, docentes y padres de familia de la institución educativa. Debemos mencionar que, para los casos de estudio, las docentes SAANEE difieren en el número de estudiantes a atender y la cantidad de días que asisten a las instituciones educativas. Para el caso A, la docente SAANEE acude a la institución educativa una vez a la semana para brindar apoyo a los estudiantes programados en su día de visita<sup>24</sup>, ello debido que tiene otras dos instituciones educativas con estudiantes incluidos a los cuales atender; por lo que, no se puede quedar en una sola institución cumpliendo el horario efectivo. En el caso B, la docente SAANEE, debido al alto número de estudiantes incluidos, asiste a la institución cuatro días a la semana (lunes a jueves) brindando el seguimiento

---

<sup>24</sup> Las docentes SAANEE elaboran un cronograma de atención para cada estudiante en la institución que le toque monitorear; de esta manera, brinda seguimiento y asistencia a las necesidades educativas del estudiante y el apoyo al docente.

y apoyo a los estudiantes y docentes, como también rigiéndose bajo el cronograma elaborado para la asistencia personalizada con el estudiante.

Ante este escenario particular de sus respectivas instituciones y considerando la realidad de las demás docentes SAANEE dentro la jurisdicción a la cual pertenece, ambas especialistas manifestaron que la primera dificultad es el insuficiente número de especialistas de apoyo SAANEE para cubrir la demanda de instituciones y estudiantes incluidos dentro del sistema de básica regular, pues las docentes SAANEE, en la mayoría de los casos, cumplen sus funciones como profesionales dentro de los CEBE; es decir, determinados días realizan el monitoreo respectivo a las instituciones y los otros días se desempeñan como personal del CEBE.

Esta situación en particular, para las docentes SAANEE de ambas instituciones educativas, no se aplica debido a: (1) el CEBE A al cual pertenece la docente SAANEE A tiene una población estudiantil elevada, tanto en el CEBE como en los colegios inclusivos, por lo que cuenta con dos equipos de profesionales por separado, uno que se encarga de la atención exclusiva para estudiantes CEBE y el otro, las especialista SAANEE, para la atención de los estudiantes en las instituciones inclusivas quienes destinan un día a la semana (viernes) para brindar el informe correspondiente a su coordinadora SAANEE. (2) En el CEBE B, la docente SAANEE B si bien no asiste a otros colegios inclusivos, el personal especializado (terapistas físicos, terapistas de lenguaje, entre otros) es compartido entre los estudiantes del CEBE y de los colegios

inclusivos de la jurisdicción B, lo cual limita la atención a todos los estudiantes con necesidades educativas especiales.

Esta compleja situación es avalada por los datos del Censo Educativo 2018 donde se verifica la existencia de 14,250 instituciones educativas y programas de educación básica regular de gestión pública directa que han registrado contar con estudiantes con necesidades educativas especiales, pero solo existen 246 equipos SAANEE a nivel nacional<sup>25</sup> para brindar atención a 33,616 estudiantes con necesidades educativas especiales reportados en el sistema de básica regular de gestión pública.

Por otro lado, se observa la poca dotación de materiales y de recursos hacia las docentes SAANEE. Cada docente SAANEE recibe un kit conformado principalmente por materiales de escritorio; sin embargo, estos son insuficientes debido a la alta demanda de uso en relación al número de instituciones y/o estudiantes incluidos por atender. Ambas docentes SAANEE (A y B) manifestaron contar con un apoyo limitado por parte de la institución educativa y que muchos materiales son solventados de su propio dinero.

“Yo sabía que en el colegio habían habilitado un espacio para la docente SAANEE, llegué y aquí estaba (...) Me dijeron que en ese armario que usted ve están algunos materiales, pero no me dieron ni la llave ni un inventario para con las cosas para utilizar (...)” (docente SAANEE B).

“El Ministerio manda los materiales al CEBE, a veces llega un solo texto, nosotras tenemos que fotocopiar el texto para poder trabajar, cosas así sale de nuestro

---

<sup>25</sup> Debemos precisar que la existencia de un equipo SAANEE está supeditada a la presencia de un CEBE. La creación de mayor número de CEBE bajo el enfoque inclusivo no es la solución para cubrir la brecha de atención a los estudiantes incluidos en las instituciones educativas y programas de básica regular.

bolsillo (...) Tenemos dificultades hasta para utilizar los materiales del colegio (...)” (docente SAANEE A).

Respecto a las capacitaciones brindadas por la UGEL de su jurisdicción, las docente SAANEE manifestaron que, si bien se han brindado las orientaciones para realizar las adaptaciones curriculares, manejar estrategias, entre otros. Estas son insuficientes, pues no se trabaja acorde a la realidad de la institución educativa, las reuniones con la(s) especialistas de la UGEL son pocas veces al año y las supervisiones que realizan están basadas en formalismos.

“Hasta el momento solo ha venido una sola vez la especialista de la UGEL (...) lo que ve es mi asistencia al colegio, el número de niños que atiendo y las orientaciones que he dado (...) Considero que la supervisión debe darse también en aula, pues es ahí donde se ve realmente si hay inclusión o no” (docente SAANEE A).

Asimismo, las docentes SAANEE trabajan con las familias de los estudiantes incluidos en las instituciones educativas los aspectos de orientación, asesoramiento e información para brindarles las herramientas necesarias en todo el proceso de inclusión en el colegio, en el hogar y en la comunidad. En relación a las familias, ambas docentes manifiestan que la primera limitante para poder brindarle la atención adecuada al estudiante es que el niño o niña no cuenta con un diagnóstico, el cual muchos padres de familia se niegan a realizar bajo la premisa que “no desean que se etiqueten a sus hijos” (docente SAANEE B) o “porque les negarían una vacante” (docente SAANEE A).

## 2.2 Percepciones y dinámicas en las Instituciones Educativas:

Los resultados presentados a continuación buscan identificar los elementos que hacen posible la instauración, continuidad y fortalecimiento del enfoque de educación inclusiva en dos instituciones educativas de básica regular. Se discutirá sobre los discursos y prácticas existentes, favorables o no, de la inclusión educativa. Respecto a los casos de estudio, se ha encontrado que, a nivel local, el compromiso y acciones de los agentes educativos propician avances a favor de la inclusión, característica que no comparten los dos casos de estudios. En concordancia a lo anterior, se especificarán los hallazgos diferenciados entre los casos cuando corresponda.

### 2.2.1 Elementos de cambio en la institución educativa

Ambos casos de estudio difieren en el inicio de adopción de prácticas inclusivas. Para el Caso A, en palabras del director del plantel, la inclusión fue una 'cuestión de herencia', pues desde que él llegó como director a la institución en el año 2015, el colegio ya recibía a niños y niñas con necesidades educativas especiales desde hace varios años atrás. Niños y niñas que fueron matriculados por sus madres/padres durante la Década de Educación Inclusiva; principalmente, ante la necesidad de que sus hijos(as) estudien en lugares cercanos a sus domicilios o a los lugares de trabajo del padre o la madre.

“Las mamás hacían cola desde temprano en época de matrícula para que yo pueda recibirlas (...) Realmente, era un proceso agotador, física y emocionalmente hablando, las mamás lloraban para poder aceptar a sus hijos debido a que el CEBE a donde los llevaban quedaban

lejos de su domicilio, muchas de ellas son madres solteras, la carga laboral les impedía seguir llevando a sus hijos a los CEBE, era llevarlos o que ellas perdieran el trabajo (...)" [Director A].

El director del caso A había sido testigo del reto que significaba tener niños con discapacidad en aulas regulares, pero al estar previamente sensibilizado sobre el tema y, más aún, al reconocer el derecho de educación de la persona, inherentemente a su condición física, asumió la responsabilidad de matricular a los niños y niñas con necesidades educativas especiales:

"Antes de ser director acá, fui profesor en otro colegio. Ahí llegó un niño con Síndrome de Down, yo no le enseñé directamente, fue una compañera mía quién lo recibió en su aula. Me sorprendí bastante, ella hizo de todo para que el niño pueda aprender; a pesar de que nosotros no recibimos formación para educación especial y los talleres que le brindaban a mi compañera no le ayudaban mucho (...) Debido a ese caso, empecé a informarme más sobre la educación inclusiva, pero, sobre todo, cambió mi opinión sobre las personas con discapacidad" [Director A].

Por su parte, en el Caso B la iniciativa surgió de una docente, quien previamente había sido tutora de una niña con Síndrome de Down, quien asistía esporádicamente al colegio, pues no había normativa alguna que regulara su asistencia escolar y los temas a trabajar. Tiempo después de atender este caso, la tutora se interesó en trabajar en tema de educación inclusiva en la institución a pesar de no contar con ningún niño o niña con discapacidad. Debido a la cercanía del Caso B con el CEBE de su jurisdicción se realizaron pasacalles, talleres que involucraron a la comunidad educativa (docentes de otras secciones, niños y niñas regulares, padres y madres de familia regulares) quienes

participaban e incentivaban la formación de espacios de conversación e intercambio entre el ambiente regular de la institución y los miembros del CEBE.

“Tener a la pequeña en mi salón, a pesar de que no asistía regularmente a clase, me movió el piso, me desencajó. Yo no sabía qué metodología aplicar, no sabía cómo enseñarle, la tenía pintando, haciendo bolitas de crepe, etc. (...) Yo me retiré por maternidad del colegio, cuando regresé ya no estaba. En base a esa experiencia, es donde empiezo a involucrarme más respecto a la educación inclusiva. Conversé con la directora de aquel entonces para realizar una actividad con mis niños, coordiné con las mamás y se entusiasmaron mucho. Ellas traían los pitos, pompones, gorritos de cartón, etc. Para los pasacalles (...) conversé con el CEBE para poder asistir a sus talleres y charlas, y sin darnos cuenta del cuándo o cómo ya realizábamos actividades juntos (la institución y el CEBE)” [Docente, Caso B].

Mediante las acciones emprendidas por la docente en la institución y el trabajo con el CEBE de la zona, se logró un acuerdo con la Municipalidad B, algunos empresarios del distrito y la policía en favor de la inclusión. No fue hasta inicios de siglo que el Caso B recibió a los primeros niños y niñas con necesidades educativas especiales en sus aulas. La docente B junto con una docente más formaron la Comisión de Inclusión en la institución educativa. Una Comisión encargada de formular las adaptaciones curriculares y metodológicas para atender a los estudiantes incluidos.

Se ha presentado, en rasgos generales, el contexto de cambio en ambos casos de estudio; sin embargo, hay otros factores que son necesarios analizar para comprender las dinámicas internas en las instituciones educativas.

## 2.2.2 Dinámica de trabajo en las instituciones educativas

Como se ha mencionado en la sección de metodología, el Caso A es una institución educativa inclusiva, pero que no tiene el reconocimiento de Escuela Valora por dichas prácticas inclusivas. Como institución que ha reportado a la UGEL A contar con estudiantes con necesidades educativas diferentes debería de recibir el soporte necesario de las instancias encargadas del monitoreo y supervisión del cumplimiento normativo y calidad educativa que imparte la institución.

Los docentes de la institución no han recibido capacitación alguna por parte de los especialistas de la UGEL, DRELM y SAANEE para el trabajo en aula para los estudiantes con discapacidad. De esta forma, los docentes no han desarrollado o profundizado en las adaptaciones metodológicas correspondientes para atender las necesidades educativas especiales; lo cual refuerza la noción de que un estudiante con discapacidad equivale a 5 estudiantes regulares. Una maestra con 2 niños con autismo en aula nos comentó:

“En mi salón tengo 35 niños, 2 de ellos con autismo. Hasta el momento no he recibido capacitación alguna por parte de la UGEL, el especialista SAANEE viene una vez a la semana y no se da abasto para atender a todos los chicos con discapacidad ni ayudarnos en la adaptación metodológica (...) Este año han cambiado nuevamente a la especialista, se pierde el trabajo que realiza el anterior (...)” [Docente A, Caso A].

Lo manifestado por la docente es una constante en los comentarios de los demás profesores que tienen a estudiantes con alguna discapacidad en aula. En sus discursos se muestra, al inicio de la política de inclusión en la institución, una convicción arraigada sobre el tema, apoyaban totalmente la nueva noción y los cambios; pero esa convicción ha pasado ser una obligación normativa, pues si la institución o algún docente se negase a atender a algún estudiante con discapacidad, el padre o madre del menor puede denunciarlos. Ante esta situación, nos encontramos en una encrucijada: Recibir al menor sabiendo que no se le brindará los métodos adecuados para su aprendizaje, evitando así una denuncia.

Este escenario se diferencia, en menor medida, del caso B. La institución B si recibe un acompañamiento a tiempo completo del especialista SAANEE; ello debido, al número de alumnos incluidos pues es el mayor en su jurisdicción. La especialista SAANEE ha podido desarrollar algunas adaptaciones metodológicas en las aulas con estudiantes con necesidades educativas especiales; sin embargo, la mayor parte del trabajo y seguimiento lo realiza la profesora a cargo. Al contar con un especialista SAANEE a tiempo completo, los docentes han recibido algún tipo de orientación respecto al trabajo en aula y capacitaciones por parte de ésta o de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) correspondiente<sup>26</sup>.

Un factor común en ambos casos, es el cambio constante de especialistas SAANEE en las instituciones. “Todos los años es alguien nuevo; son 3 meses a

---

<sup>26</sup> Este aspecto se profundizará en la sección de dificultades en las instituciones educativas.

más que le toman conocer a los chicos, adaptarse (...) en ese tiempo, estoy sola [en referencia al trabajo en aula]” (Docente, caso B). Asimismo, enfatizan en que el apoyo del especialista SAANEE empieza luego de la matrícula de los estudiantes, principalmente en cuestiones psicológicas y comportamentales, por lo que la institución se encuentra ‘a ciegas’ en el proceso de matrícula [ya sea con alumnos regulares como con necesidades educativas especiales]. Ello tiene como consecuencia, la presencia de *niños ocultos* en las aulas: “Según la matrícula tengo 2 niños con discapacidad, pero en la práctica tengo 3 niños ocultos más” (Docente, caso B). Esta situación se agrava aún más debido a que ambos casos de estudio – como la mayoría de colegios públicos- no se cuenta con un psicólogo(a) a tiempo completo para que evalúe previa, durante y posteriormente a los alumnos.

### 2.2.3 Dificultades en la inclusión educativa en las instituciones educativas

En ambos casos, se encontró que los y las docentes no tienen formación específica en temas de discapacidad y educación especial. Lo ejecutado dentro del aula corresponde a la actividad diaria y la experiencia<sup>27</sup>, pues su formación y experiencia está basada en la educación básica regular (EBR).

“Mi formación ha sido en EBR, nunca pensé en enseñar en EBE [educación básica especial] o toparme con casos de EBE. Todos los docentes de aquí hemos sido formados bajo los lineamientos de EBR (...) no sabemos cómo enseñar, interactuar, evaluar a estos chicos [alumnos con discapacidad]. Hacemos lo que podemos porque luego viene la mamá y dice por qué no le enseñamos a su hijo (...) No sé cómo decirle que no sé cómo hacerlo” (Docente, caso A).

---

<sup>27</sup> Salvo 2 casos de docentes, que se capacitaron externamente y se involucraron más en el tema.

Otra dificultad para llevar a cabo una educación inclusiva plena, es la dotación de materiales especializados en las instituciones de educación básica regular. Ambos casos reportan recibir materiales por parte del Ministerio, pero ningún material es asignado para atender a los alumnos con necesidades educativas especiales. Esta premisa es reforzada por directivos y docentes de las instituciones, pero también por los especialistas SAANEE, quienes – deberían- trabajan directamente en las adaptaciones curriculares y metodológicas, pues ellos tampoco cuentan con los materiales y útiles necesarios para la realización de talleres y capacitaciones.

“Todos los años es lo mismo, yo ya lo he reportado a la UGEL, pero nada... Me llegan los libros y materiales para los chicos regulares, pues...pero nada para los inclusivos ¿Cómo van a trabajar? ¿Qué le va a enseñar el profesor si no tiene guía? (...) Todo lo dejan al trabajo del docente. No hay materiales especializados para chicos ciegos, con síndrome de Down o autistas (...) se los tiene pintando o haciendo algo manual, algo aprenderán” (Docente, caso A).

“No tenemos materiales especializados, a todos y para todos es lo mismo, eso está bien en un ambiente regular, pero cuando tienes estudiantes inclusivos, no (...) Aquí se ha desarrollado metodologías y sabemos, más o menos, como trabajar, pero sería muy bueno que los materiales especializados tengan orientaciones claras para trabajar de tal o cuál manera acorde a la discapacidad o necesidad educativa del alumno” (Docente, caso B).

En ese sentido, es el Programa Presupuestal 0106 (PP 0106)<sup>28</sup> que sostiene toda la empresa de inclusión educativa, pero no se da abasto para cubrir

---

<sup>28</sup> Busca la inclusión de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en la educación básica y la educación técnico-productiva, facilitando el acceso a material educativo, equipamiento y mobiliario y, además asegurar personal capacitado y competente (Ministerio de Economía y Finanzas, 2017).

a todas las instituciones educativas regulares ni las necesidades que aquejan a estas.

Asimismo, la falta de recursos económicos para realizar las modificaciones en infraestructura o adquirir implementos en pro de seguir con las prácticas inclusivas afectan a la propia institución educativa, pues equivalen a montos no contemplados ni por las autoridades ni por los directivos en mantenimiento. En sí, las modificaciones realizadas parecen ser insuficientes. Los casos de estudio cuentan con rampas de acceso, uno mejor que el otro, y servicios higiénicos adaptados por la institución, pero, por ejemplo, en el caso B, se tuvo que solicitar – en 2 ocasiones- a los padres del menor traer su propia carpeta, pues no contaban con una acorde a su necesidad ni con el presupuesto para mandarlo hacer. En palabras de los directores:

“Todos los centros educativos de alrededor reciben un monto por cuestiones de mantenimiento aproximadamente de 2 mil soles, pero realizar una sola rampa, siguiendo con los criterios técnicos establecidos y que son evaluados por UGEL e incluso Defensoría del Pueblo, tiene un costo promedio de S/3500 soles. A ello debemos sumarle el costo de las modificaciones en los servicios higiénicos, carpetas, etc.” (Director, caso B).

“La rampa que usted ve ahí [señala el lugar] se hizo con el apoyo de los padres en una actividad (...) mal que bueno es una rampa. Hasta el momento no han llegado estudiantes con discapacidad física muy marcada porque si no tendría que mandar a poner barandas en las paredes, en el baño (...) me piden que sea de acero inoxidable [sonrió] eso es más del monto de mantenimiento que recibo” (Director, caso A).

#### 2.2.4 Percepciones de la comunidad educativa respecto a la educación inclusiva

La inclusión educativa no es un tema que se reciba de brazos abiertos en todos los centros educativos ni por todos los actores educativos, más aún si la delimitamos a la inclusión de estudiantes con discapacidad. Las dificultades expuestas anteriormente refuerzan las percepciones en negativa a la inclusión.

Respecto a los directores, en ambos casos de estudio se evidencia un compromiso por continuar con la inclusión educativa en sus centros. Ya sea desde una mirada de cuidado<sup>29</sup> – caso A- o de un mirada un poco más normativa – caso B. Un aspecto a rescatar de los casos, es que ninguno de ellos se ha negado en matricular a un estudiante con discapacidad, más bien ante hechos que puedan atentar con la continuidad de éste en el plantel los directores han buscado una solución o acuerdo.

“En varias ocasiones han venido las mamás a mi oficina quejándose del niño inclusivo en el salón de sus hijos, que le hizo, que hizo el otro, que los atrasa, etc. Yo les digo que si desean pueden retirar a sus hijos de la institución y que vayan a uno que no es inclusivo (...) van 10 años [de inclusión] ellas saben que ésta es una institución inclusiva. Les digo que puedo facilitar los documentos para el traslado (...) Le pido a la docente y las madres que conversen para ver cómo solucionarlo (...) Hasta ahora solo una mamá retiró a su hijo” (Director, caso B).

“La inclusión es mi herencia, no voy a negar la matrícula a un estudiante con discapacidad. Aunque ya me ha tocado trasladar a otros ... no nos damos abasto, es la verdad. Por ley son 2 [vacantes por aula] pero el trabajo que realizan los docentes los sobrepasa (...) Si veo que para el grado ya no hay vacante, indago en que otra institución hay vacante y se lo comunico a la

---

<sup>29</sup> En el caso A, el director maneja las características y definiciones generales de la educación inclusiva, y mediante las pequeñas acciones emprendidas (como la búsqueda de Convenio con la Universidad X) demuestra su compromiso. Sin embargo, hay una mirada de cuidado hacia los estudiantes con discapacidad. Los define como “angelitos”, “personas de gran cuidado”, “regalos de Dios”, que acentúan el enfoque paternalista.

madre (...) Estos angelitos tienen derecho a estudiar, no les puedo negar eso” (Director, caso A).

Por parte de los docentes, en las instituciones educativas encontramos opiniones contrarias. Hay docentes que están a favor de la inclusión y que hacen lo posible para que los estudiantes incluidos aprendan e interactúen, a pesar de las dificultades que se presentan día a día, y otro grupo de docentes que consideran que fue un grave error la inclusión de estudiantes con discapacidad en el aula regular porque ‘los frustra’, ‘no aprenden’, ‘son estudiantes difíciles de controlar’, entre otros. Éste último grupo no realiza las adaptaciones necesarias para el trabajo en aula y de los contenidos de clase, integran al estudiante en el espacio físico, pero no en las dinámicas de clase.

“No puedo negar que es un trabajo agotador, yo no he tenido formación en EBE o en algo relacionado a la discapacidad (...) el especialista [SAANEE] no se da abasto, pero hago lo posible para que [nombre del alumno incluido] aprenda junto con sus compañeros, ellos lo quieren mucho, le ayudan a pintar, hacer sus bolitas de crepe (...) En lo que puedo, adapto el contenido de clase, me gustaría hacer más por él y por los demás chicos con discapacidad que de seguro me tocará en los próximos años como docente (...)” (Docente, caso A).

“(...) A pesar de que ya tenemos una guía de posibles adaptaciones en el colegio, hay profesoras que hasta ahora me tocan la puerta del salón en plena clase y me dicen: ‘Te traigo a este estudiante, tú pues verás que haces con él, eres la profesora de inclusión, yo ya no puedo más’. No realizan ningún tipo de adaptación y dicen eso (...) No todos los docentes están de acuerdo, y se entiende, pero tampoco tratan (...)” (Docente, caso B).

Los padres y madres de familia no son ajenos a dicho contexto. Por lo comentado con anterioridad, apreciamos que los padres y madres de alumnos regulares como inclusivos pueden favorecer a la inclusión educativa y colaborar con ella, pero también pueden ser un elemento de retraso o resquebrajamiento de la inclusión en la institución. En el caso A hay cierta cohesión entre los padres de familia de los alumnos incluidos, en el caso B esta cohesión es mayor. Ello se ve reflejado en la participación de las actividades internas y externas que organiza el plantel. El colegio B realiza talleres y escuela de padres de alumnos incluidos, gran parte de ellos asiste; como también eventos o talleres externos a la institución (por ejemplo: cine fórum, charlas en la organización Z, etc.) y mantienen una comunicación constante con la mayoría de los docentes (aquí entra a tallar el compromiso del docente descrito anteriormente, en una sola institución no todos están de acuerdo con la inclusión). Por su parte, en el caso A la organización de los padres inclusivos es débil. Son muy pocos los espacios de encuentro y discusión sobre la inclusión y calidad educativa que reciben sus hijos; al igual, que los talleres o conversatorios sobre el tema.

“(…) Más allá de la escuela de padres que se realizan [en donde están invitados padres y madres de familia de alumnos regulares e inclusivos] no hay nada específico para nosotros o lo hacen en horas de trabajo (...) la mayoría somos madres solteras, no podemos faltar a nuestro trabajo (...) Yo solo conozco a la mamá de la compañera de mi hijo, no sé si se habrá organizado algo o no” (Mamá, caso A).

“ ¡Ah, sí! Yo conozco a la mayoría de las mamás, algunas ya nos habíamos conocido desde la Asociación [hace referencia a la Asociación Peruana de Síndrome de Down]. Hacemos actividades, apoyamos en lo que podemos porque también trabajamos, pero para las cosas del colegio nos damos el tiempo (...) A veces vamos a las charlas en el CEBE o del Ann Sullivan [cuando es gratuita] (...)” (Mamá, caso B).

### 2.2.5 Colaboración con otras Entidades

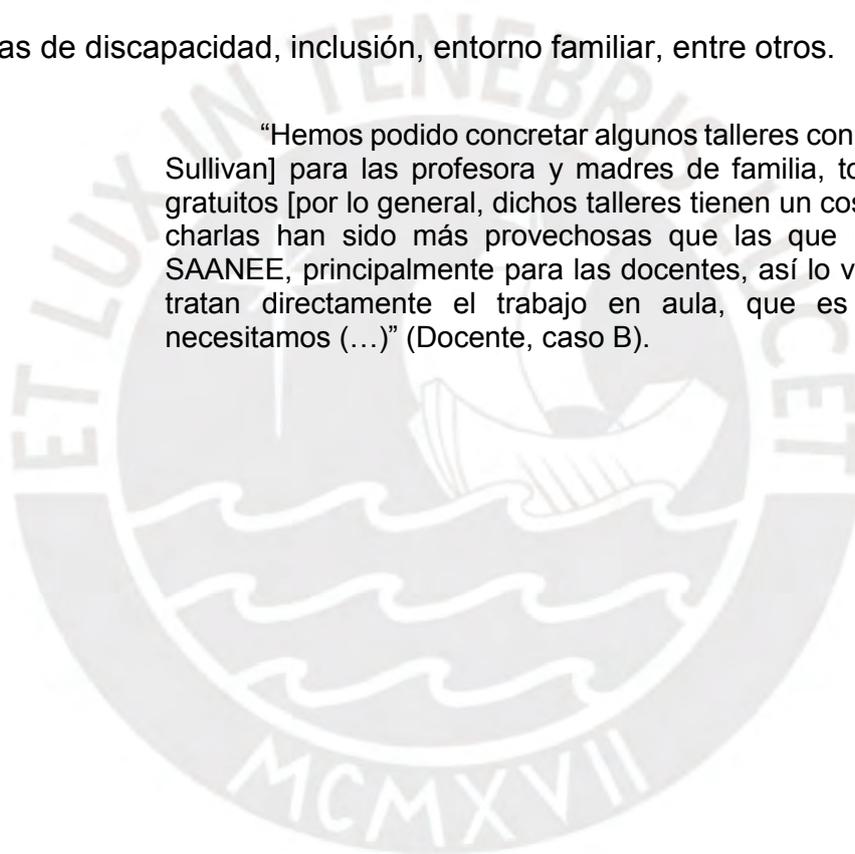
A nivel nacional existen diversas asociaciones y organizaciones de personas con discapacidad, cada una de ellas pueden compartir enfoques sobre la inclusión educativa o diferir también. En Lima Metropolitana, se encuentran gran parte de ellas; éstas han tenido un rol clave en la adopción del proyecto de educación inclusiva a nivel nacional, ejerciendo presión en las instancias correspondientes como también formando parte de las mesas de diálogo.

En los casos de estudio, no hay un involucramiento directo en las instituciones; es decir, un trabajo coordinado de institución a institución, pero sí se han dado relaciones cuasi formales entre estos. Se ha detallado las características generales del caso A, dos de éstas son que: 1) la institución recibe la visita de 1 especialista SAANEE una vez a la semana y 2) no cuenta con un psicólogo(a) a tiempo completo (ni en el turno de mañana ni de tarde). La institución A logró firmar y renovar un convenio con la Universidad NN, que se encuentra cerca de su jurisdicción, la cual le facilita un psicólogo a tiempo completo en el turno de la mañana como parte de su plan de estudios universitarios.

“Hemos renovado el convenio con NN [nombre de la universidad] (...) el psicólogo viene todos los días [de lunes a viernes] para el turno de la mañana, es parte de su plan de estudios (...) Le consideran como parte de sus prácticas pre profesionales, viene, marca asistencia y realiza su trabajo. Al final de mes, nosotros entregamos un reporte a la universidad y ellos se encargan de darle su asignación [monetaria]” (Director, caso A).

En relación a la institución B, hay un intercambio estudiantil con el centro Ann Sullivan mediante el cual los y las estudiantes de dicho centro reciben sus clases en la institución educativa B y los docentes, en los grades donde están incluidos dichos estudiantes, reciben asesoramiento por parte de los especialistas de Ann Sullivan. Asimismo, se ha podido facilitar en varias ocasiones capacitaciones y talleres gratuitos a los docentes y padres de familia en temas de discapacidad, inclusión, entorno familiar, entre otros.

“Hemos podido concretar algunos talleres con el centro [Ann Sullivan] para las profesora y madres de familia, todos han sido gratuitos [por lo general, dichos talleres tienen un costo] (...) Estas charlas han sido más provechosas que las que nos brinda el SAANEE, principalmente para las docentes, así lo veo yo, porque tratan directamente el trabajo en aula, que es lo que más necesitamos (...)” (Docente, caso B).



### CAPÍTULO III: ANÁLISIS DEL MARCO DE COALICIONES PROMOTORAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE EDUCACIÓN INCLUSIVA

Hasta el momento se ha presentado los resultados de las dinámicas en las instancias y actores estatales como en las instituciones educativas referente a la adopción del enfoque de inclusión educativa y las medidas implementadas para una adecuada atención educativa ante las necesidades educativas especiales. En ese sentido, el MCP responde al cambio del enfoque y la continuidad de éste debido, fundamentalmente, al papel de las ideas (se tiene un sistema de creencias en las comunidades epistémicas que hacen posible dicha continuidad) mediante “el surgimiento y la estabilidad de las coaliciones respecto al núcleo de la política pública” (Gómez, 2012), el nivel más importante en el sistema de creencias.

En el cuadro N°2 se presenta dos enfoques que ejemplifican la realidad nacional, el enfoque de educación inclusiva y el de educación especial. A ellos se les adhiere los actores que respaldan a cada uno de ellos. Por una parte, en el enfoque de educación inclusiva se encuentra el Estado (con sus dependencias), sociedad civil, la academia y organizaciones internacionales. Por el otro lado, el enfoque de educación especial tiene menos suscriptores, encontramos a los especialistas de salud. Sin embargo, encontramos que algunos actores (como los padres de familia, personal CEBE y docentes)<sup>30</sup>

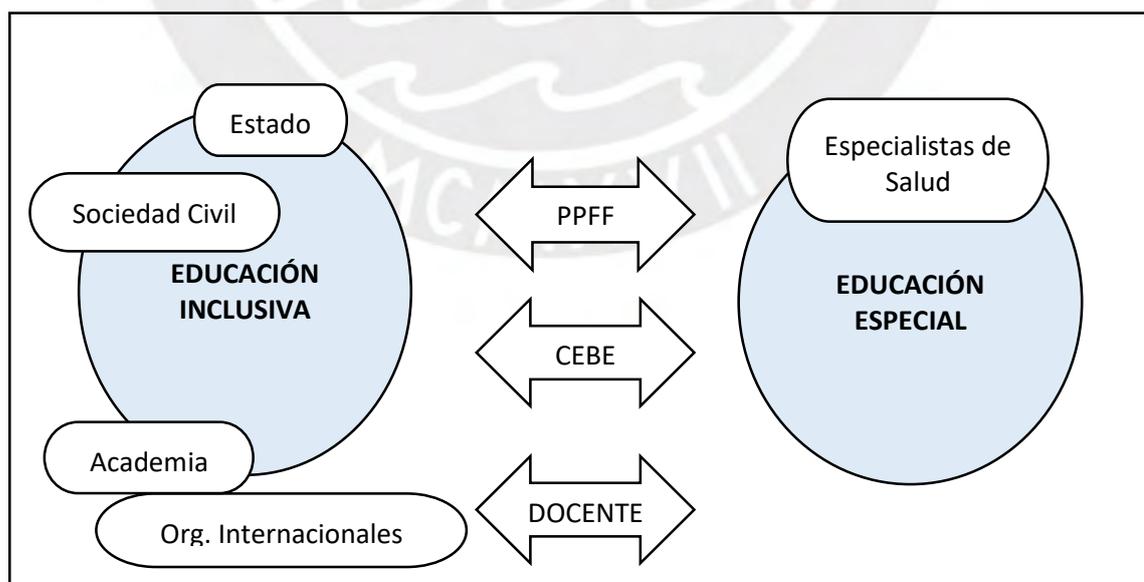
---

<sup>30</sup> En relación a los casos de estudio, los docentes juegan un rol importante en el avance de la implementación del enfoque. Sin embargo, tanto para el colegio A y el colegio B no toda su plana docente está de acuerdo con el enfoque de inclusión. Los docentes se ven obligados a implementar nuevas metodologías de aprendizaje, en el mejor de los casos. Los casos de convicción y compromiso docente con el enfoque son mayores (respecto al total de docentes A y B).

comparten posición con ambos enfoques; es decir, son grupos de actores en los que se encuentra una valoración de ideas divididas y no llegan a un consenso claro en su sistema de creencias.

Para fines de la investigación, nos enfocaremos a explicar el MCP en base al enfoque de educación inclusiva. Por lo que se refiere al enfoque de educación especial éste se configura como una coalición discursiva (Birner, Sharma y Gupta, 2010), que, en su momento, tuvo como aliados claros a los actores presentes en el enfoque de educación inclusiva, pero que, ante el surgimiento y adopción de nuevas ideas por parte de las comunidades epistémicas, perdió a sus actores relevantes. Actualmente, éste enfoque no ha desaparecido, pero sí se ha debilitado. Los pocos actores que lo respaldan no han llevado a cabo algún intento de entablar redes de política o una alianza en sí.

CUADRO N° 2  
Actores por enfoques



Fuente: Elaboración propia.

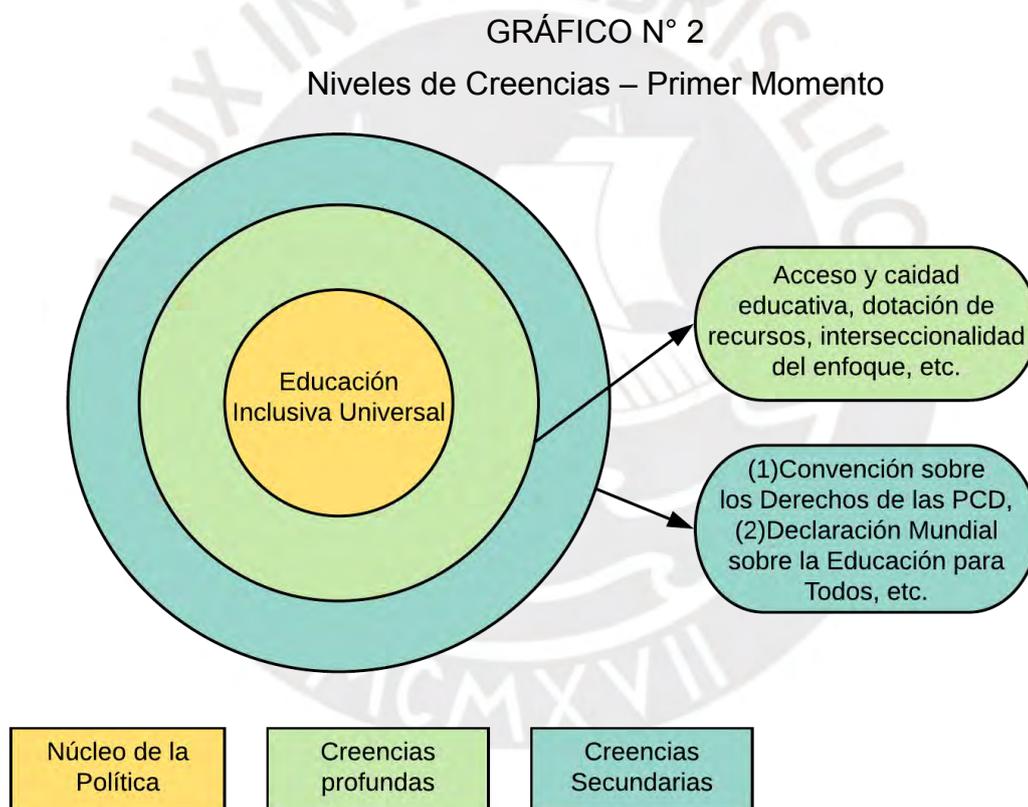
En esta sección, se analizará lo detallado anteriormente en relación al Marco de Coaliciones Promotoras. Empezaremos con la configuración de la coalición promotora en el plano estatal, y finalizaremos con el plano local, las instituciones educativas. Se tomará en consideración el rol desempeñado por los actores e instancias de cada nivel para la configuración del sistema de creencias y sub sistemas de política definidos por el MCP.

### 3.1 En el Estado:

En la primera parte de la investigación, se detalló la evolución de las nociones de discapacidad, de un modelo médico a un modelo social, como también los hechos en materia normativa internacional y nacional, configurándose como primeras fuentes de acercamiento al enfoque de inclusión educativa para estudiantes con discapacidad. Ante ese escenario, y articulándolo con el marco de coaliciones promotoras, tenemos como punto de partida explicativo al cambio del enfoque educativo y la continuidad del sistema de creencias.

En un primer momento, para el paso de la educación especial a la educación inclusiva, la configuración de nuevas ideas y valores tuvo como actores relevantes a Organismos Internacionales (Naciones Unidas, Unicef, UNESCO, etc.), miembros de la academia y organizaciones de sociedad civil quienes se configuraron como comunidades epistémicas en torno a la inclusión. En ese sentido, los niveles propuesto por Sabatier y Jenkins-Smith (1999), se reconfiguraron a: el núcleo de la política pública, que tiene como premisa a la

educación inclusiva universal; el nivel de creencias profundas, en donde se encuentran las nociones sobre acceso y calidad educativa, la dotación de recursos y material, la interseccionalidad del enfoque de inclusión, entre otros; y el de creencias secundarias, compuesto por las normativas, leyes, reglamentos, programas e instrumentos de la propuesta educativa nacional. A continuación, mostramos el Gráfico N°2, el cual ejemplifica los niveles de creencia en el primer momento con el cambio del enfoque.



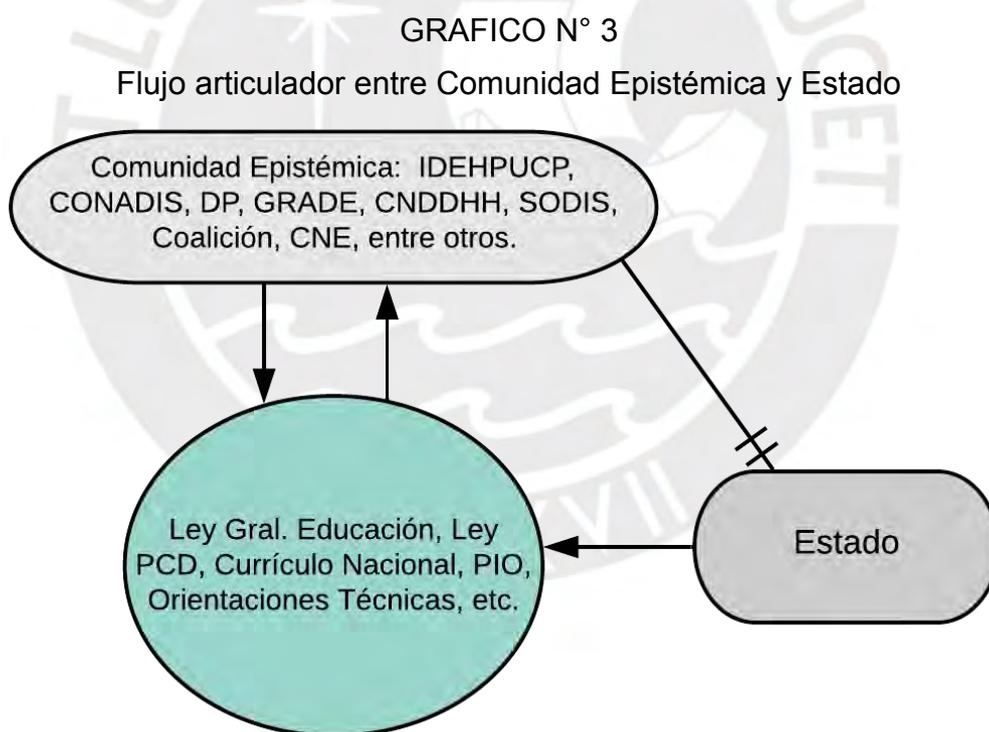
Para explicar la continuidad del sistema de creencias, se tiene como segundo momento la adición de nuevos actores en el plano nacional que darían mayor peso a la comunidad epistémica. Entre ellos destacan: IDEHPUCP, GRADE, CONADIS, SODIS, Coalición por el Derecho a una Educación Inclusiva, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo y el

Consejo Nacional de Educación, quienes mediante el establecimiento de una agenda común y el goce de prestigio entablaron redes políticas en el sub sistema. La adición de estos actores logró la continuidad del enfoque de educación inclusiva adoptado por el Estado, pero también se desempeñaron como actores vigilantes y de presión del enfoque (pasaron de la lucha por el acceso a la educación inclusiva a la lucha por una educación de calidad).

Otro rasgo de las comunidades epistémicas de educación inclusiva es que se encuentran en constante debate interno, lo cual permitió la modificación del nivel de creencias secundarias con el fin de cumplir los objetivos presentes en el núcleo de la política. Es decir, los cambios en el reglamento, las derogaciones de Ley, el surgimiento de programas específicos, entre otros se dieron para responder a los fines de una educación inclusiva universal. Este aspecto se encuentra relacionado a la premisa temporal del proceso de aprendizaje del MCP. Recordemos la década de educación inclusiva (2003-2012) en la cual se dieron los primeros lineamientos, planes piloto, programas, proyectos y convenios del enfoque. Las medidas implementadas durante ese tiempo, y aquellas que fueron eliminadas, modificadas o continuadas (como el Plan de Igualdad de Oportunidades, el Programa de Intervención Temprana, etc.) permitieron un acercamiento integral al enfoque, logrando las reconfiguraciones en el sistema de creencias anteriormente descritas. Además, va de la mano con la dimensión espacial, que es el subsistema del sistema educativo en donde “confluyen los diversos actores estatales quienes con sus respectivas interacciones buscan influenciar decisiones gubernamentales en un área política” (Sabatier, 1993, p.16). Tenemos a los funcionarios del MINEDU,

DRELM, UGEL que deben responder y actuar en su propio subsistema ante las medidas implementadas en el sistema político global.

En el Gráfico N°3 apreciaremos, a nivel nacional, la dinámica de las comunidades epistémicas con el tercer nivel de creencias, el de creencias secundarias, que se encuentran en constante diálogo y debate, como también la presencia del Estado, como 'legalizador' de dicho nivel. Sin embargo, no siempre la relación entre la comunidad epistémica y el Estado será fluida, más aún, cuando se espera, acorde al MCP, contar con buenos resultados en el proceso de aprendizaje donde el aporte de la comunidad epistémica es importante.



Fuente: Elaboración propia.

### 3.2 En las Instituciones Educativas:

En el plano local, el sistema de creencias a nivel Estatal se mantiene, se persigue y comparten los mismos objetivos y se rigen bajo las normativas nacionales. Las dos principales diferencias entre ambos planos y que determinan los avances en la implementación del enfoque de educación inclusiva, son: (1) la presencia de subsistemas en el nivel de creencias secundarias nacionales, éstas se refieren a las normativas y lineamientos específicos para las intuiciones educativas y los reglamentos u organización interna de los centros educativos (PEI, PCI, RI, PAT, etc.); y (2) la formación de coaliciones de causa (siguen compartiendo creencias básicas del núcleo de la política). Si en el plano gubernamental hemos observado la formación de alianzas entre los actores de las comunidades epistémicas, en el plano local se busca alianzas entre actores que puedan brindar algún tipo de beneficio a la institución educativa.

En ese último escenario, en el caso A no se evidencia una fuerte coalición promotora entre los actores presentes. A pesar de que hay un grado medio de articulación en las ideas y valores compartidos, no se han consolidado acciones concretas dentro de la institución, como la organización de los padres de familia o docentes, ni fuera de ella. Solamente, una alianza estratégica con la Universidad NN para la dotación de un psicólogo que brinda su servicio en la institución como parte del creditaje de su malla curricular. Asimismo, se evidencia una baja articulación e identificación con los actores y el sistema estatal.

Por otro lado, tenemos el caso B en donde se entabla una alianza estratégica entre la institución educativa (directivo, docentes y PPF comprometidos) con otros actores (Municipalidad B, el Centro Ann Sullivan, dependencia policial, empresarios de la zona). En este punto, es necesario clarificar algunos detalles del MCP para éste caso. Si bien es cierto, los actores de la coalición comparten valores básicos del núcleo de la política, las alianzas estratégicas responden a los réditos políticos a obtener con los miembros (habitantes de la jurisdicción B). Por ejemplo, las actividades y talleres realizados en la Municipalidad B en relación a la inclusión educativa y derechos de las PCD sirvieron como propaganda política para las últimas elecciones distritales; la alianza con los empresarios trajo consigo la dotación de materiales al colegio B, pero también la reducción de impuestos hacia sus empresas; el intercambio estudiantil con el centro Ann Sullivan, muy aparte de los talleres gratuitos impartidos a las docentes del colegio B, sirve para 'captar' estudiantes para que realicen sus terapias o continúen con sus estudios en dicho centro. Este escenario demuestra que, dentro de una coalición, cada actor procura prevalecer sus propios intereses.

En términos generales, la articulación de ambos planos, estatal y local, pensado en el Marco de Coaliciones Promotoras, y de las medidas empleadas para la implementación del enfoque de educación inclusiva

## CONCLUSIONES

En el estudio presentado se ha abordado el tema de la inclusión educativa para estudiantes con discapacidad en las escuelas de educación básica regular y se ha analizado cómo el enfoque de inclusión educativa se ha implementado en las diversas instancias estatales correspondientes. En base a la pregunta de investigación planteada, los resultados evalúan los dos niveles de discusión: el enfoque de inclusión educativa en las instancias estatales y en el espacio local de las instituciones educativas, en dos casos de estudio en Lima metropolitana.

En la tesis se sostiene que los avances y desafíos de la inclusión educativa en Lima Metropolitana se debe a que ambos niveles, estatal y local, responden ante diferentes factores en relación al enfoque de inclusión educativa; en el cual, a pesar de que en el nivel gubernamental sí se entablan coaliciones entre actores, principalmente en la consolidación de la comunidad epistémica y su influencia en el nivel de creencias secundarias, los resultados de ésta son insuficientes para las dinámicas del plano local, en donde se depende del sub sistema normativo local.

En el plano estatal, el ministerio, como ente rector de las políticas y programas de educación, la discusión en el contexto internacional sobre la aplicación de un nuevo enfoque de educación para las personas con discapacidad fue determinante para su adopción y posterior implementación en el sistema de educación básica regular y sus diferentes modalidades debido a la presencia de comunidades epistémicas que influenciaron en la articulación de

alianzas en pro de la inclusión. Un contexto internacional que llevó a la derogación de normas y la aprobación de otras en beneficio de la inclusión educativa para las personas con discapacidad. Los actores educativos estatales y la labor a desempeñar bajo este nuevo enfoque de inclusión educativa tuvieron como principal reto sensibilizar y preparar a los agentes educativos para que la inclusión sea efectiva y poder desterrar la mirada de integración.

Sin embargo, el primer reto a afrontar dentro del propio ministerio es la baja articulación de competencias entre las direcciones de EBR y EBE para abordar el nuevo enfoque. La poca claridad de competencias entre las direcciones se refleja en las percepciones de los y las especialistas de los órganos dependientes (DRELM y UGEL), y en los agentes educativos del sistema de educación básica regular al no tener claro a quién corresponde el tema de inclusión. Todos los estudiantes con discapacidad o alguna necesidad educativa especial que son parte de las instituciones educativas de básica regular están dentro del sistema de EBR, el único soporte, en cuestión pedagógica, es impartida por el personal SAANEE que asisten a dichas instituciones.

En el plano local, son las instituciones educativas, directivos y docentes los encargados de verificar que los estudiantes con discapacidad reciban una educación de calidad, no una educación diferenciada, para ello el sistema de EBR también debe brindar el soporte necesario hacia sus agentes educativos en temas de inclusión, principalmente en las adaptaciones curriculares y metodológicas, que, como se ha señalado, el personal SAANEE no se da abasto

para cubrir la cantidad de instituciones y estudiantes inclusivos. Además, la voluntad y decisión política es clave para que el enfoque de inclusión educativa cale hondamente en el sistema educativo, con miras a diseñar una política educativa. Ejemplo de ello es el período en el cual Marilú Martens (octubre 2016 a setiembre 2017) fue ministra de educación; período en el cual se concretó la creación de la Comisión Sectorial<sup>31</sup> encargada de diseñar la política de inclusión, a diferencia de su antecesor, quien no apostó por abordar la inclusión como tema independiente a los demás enfoques educativos, dando por sentado la inclusión educativa en una realidad que demostraba lo contrario. La iniciativa de la Comisión Sectorial sigue vigente, aunque con cambios en el proceso de diseño de la política, pues se involucró a CEPLAN como evaluador del diseño de ésta.

Como se ha visto, la articulación de ambos niveles ha ‘funcionado’ en base a la normativa vigente, pero ante el contexto cambiante de la gestión pública peruana y, por ende, de la decisión de los funcionarios públicos del momento, se observa una diferencia en los avances de ambos planos. En esa línea, evidenciamos que el plano local, las instituciones y agentes educativos, han trabajado y se desempeñan en un contexto donde el soporte legal y técnico del plano gubernamental es insuficiente. Sus acciones emprendidas responden ante situaciones que avasallaron los tecnicismos y planificaciones que recién emprende el Estado. Es decir, los avances en la inclusión educativa, medidos en el plano local, corresponden a la implementación y acción de mecanismos ‘no oficiales’; es decir, medidas internas que varían de institución educativa a otra.

---

<sup>31</sup> La creación de la Comisión Sectorial se especifica en la Resolución Ministerial N° 465-2017-MINEDU.

De ahí que, en los órganos dependientes del ministerio, DRELM y UGEL, la experiencia, número y la poca rotación de especialistas de educación básica especial determinan que haya una adecuada coordinación y seguimiento entre dichas instancias, principalmente dentro de las UGEL, pues son estas que transmiten el enfoque de inclusión, mediante las normativas vigentes, a las instituciones educativas y verifican el cumplimiento de estas.

Por otro lado, se ha evidenciado que la convicción y voluntad humana, de los agentes educativos, es fundamental en el inserción y continuidad del proyecto en la institución educativa; principalmente, de los directivos y docentes. Aunque esta también puede verse mermada ante la necesidad no satisfecha de contar con las herramientas e incentivos adecuados para el desarrollo de las actividades inclusivas. La falta de personal capacitado en torno a la discapacidad e inclusión y no contar con los recursos necesarios pueden llevar a abandonar el proyecto o, en el peor de los casos, brindar una pésima atención educativa a los estudiantes con discapacidad.

Asimismo, el trabajo en las instituciones de educación básica regular ha demostrado que es necesario reforzar el servicio de apoyo y asesoramiento, pues es la primera instancia de contacto con el Estado como articulador de los lineamientos del proyecto de inclusión educativa. Pues si los directivos, docentes y padres de familia no tienen la guía adecuada las oportunidades educativas y de desarrollo de los estudiantes con discapacidad se ve comprometida y supeditada a la 'buena disposición' humana. La dotación de materiales adecuados y de recursos económicos para realizar sus funciones es clave para

la realización adecuada de sus funciones, pues el discurso de respaldo hacia una educación inclusiva es generalizado, pero las acciones ejecutadas son contrarias. Es necesario, crear incentivos atractivos para los actores en implementar el proyecto de educación inclusiva en los centros educativos que impulsen la práctica docente, compromiso de los estudiantes y de los padres de familia, como al resto de la comunidad, pues la inclusión debe ser abordada transversalmente.

Además, el rol de la familia es fundamental para la generación de confianza y desarrollo de la autonomía en los estudiantes con discapacidad. Mantener actividades que involucren a los padres y madres de familia de estudiantes inclusivos como regulares permitirá una mayor organización en la institución educativa, forjará lazos de solidaridad y compromiso, y promoverá que el proyecto de inclusión educativa se fortalezca en la institución y comunidad, más aún si se parte por la erradicación de estereotipos sobre la discapacidad.

Finalmente, el hecho de que el enfoque de educación inclusiva para estudiantes con necesidades educativas especiales se mantenga ha propiciado que los actores, dentro y fuera de las comunidades epistémicas, y más aún, de incidencia visibilicen la discapacidad en diversos espacios generando reacciones en la opinión pública, considerando que la discapacidad es un tema que no se menciona ni trabaja a profundidad, pues el rédito político es limitado, la red de actores se amplía generando nuevas ideas y conexiones con actores políticos en instancias de poder.

Consideramos que la tesis constituye un aporte al campo de la ciencia política en nuestro país porque intenta explicar cómo es que se pueden presentar resultados favorables en un enfoque educativo sin que éste se presente como una política pública per se, más aún, tratándose de un tema que no está presente en el debate público. Nos encontramos en un escenario donde los actores y las coaliciones formadas tienen un papel importante dentro y fuera del Estado, logrando llevar sus o las demandas de la sociedad a los espacios de toma de decisión o generando nuevos mecanismos de avance. Es así que el marco de coaliciones promotoras se presenta como una alternativa útil e interesante, debido a adaptabilidad y compatibilidad con otras teorías y marcos del proceso político, de la política comparada.

Esperamos que el trabajo contribuya a superar los retos sociales y políticos que aborda el tema de la discapacidad; principalmente, en la generación de sistemas de participación y valores inclusivos para las personas con discapacidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andrade, C. & Arancibia, S. (2010). Chile: interacción Estado-sociedad civil en las políticas de infancia. *Revista de la Cepal*, 101. 127-143.
- Ann, J. (2007). *Rethinking Inclusive education: the philosophers of difference in practice*. Dordrecht: Springer.
- Bach, M. (2002). *Social Inclusion as Solidarity: Rethinking the Child Rights Agenda*. Toronto: The Laidlaw Foundation. Perspectives on social inclusion working Paper series.
- Badie, B., Berg-Schlosser, D. & morlino, L. (2011). *International Encyclopedia of Political Science*. SAGE Publications.
- Booth, T. & Ainscow, M. (2011). *Guía para la educación inclusiva: desarrollando el aprendizaje y la participación en los centros escolares* (tercera edición). Madrid: FUHEM.
- Chandhoke, N. (1995). *State and Society: Explorations in Political Theory*. New Delhi: Sage Publications.
- Cohen, J. & Arato, A. (1995). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Consejo Nacional de Educación (2013). *La década de la educación inclusiva 2003 -2012 para niños con discapacidad*. Lima: Depósito Legal de la Biblioteca Nacional del Perú.
- Consortio por el Derechos de las Personas con Discapacidad (2015). *Diagnóstico de la situación de las políticas sobre accesibilidad, salud, educación para personas con discapacidad en el Perú*. Lima: Sonimágenes del Perú
- Cuenca, P. (2012). Sobre la discusión de la discapacidad en la teoría de los derechos humanos. *Revista de Estudios Políticos* (p. 103-137).
- Del Águila, L. (2005). *Manual de Planeamiento Inclusivo*. Lima: Comisión Especial de Estudio sobre Discapacidad, pp. 67-118

- Defensoría del Pueblo (2011). *Informe Defensorial N°155: la situación de los niños y niñas con Discapacidad*. Lima.
- De Asis Roig, R. (2004). *Los derechos de las personas con discapacidad: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas*. Madrid: Dykinson.
- De Asis Roig, R. (2007). *Derechos humanos y discapacidad. Algunas reflexiones derivadas del análisis de la discapacidad desde la teoría de los derechos*. Madrid: Dykinson.
- Declaración de Río. (2004). *Diseño universal para un desarrollo inclusivo y sostenible*. Recuperado de <http://www.inlatina.org/educacion-inclusiva/doc-materiales/la-declaracion-de-rio.doc>
- Hayakawa, M. (2018). *La locura en los valores de la sociedad: explicando el policy change en la formulación de la política de salud mental en el Perú entre 2003 y 2016* (Tesis de Licenciatura). Recuperado de [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12434/HAYAKAWA\\_CORDOVA\\_MONICA\\_LOCURA\\_VALORES.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12434/HAYAKAWA_CORDOVA_MONICA_LOCURA_VALORES.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Gálvez, A. & Grompone, A. (2017). *Burócratas y tecnócratas. La infructuosa búsqueda de la eficiencia empresarial en el estado peruano del siglo XXI*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gamboa, D., Arce, L. & Peñaherrera, L. (2018). *Una escuela para Todos. Guía para la educación inclusiva*. Lima: Sociedad Peruana de Síndrome Down.
- Gómez, M. (2012). El marco de las coaliciones de causa. Advocacy coalition framework. *Revista Ópera*, 2012(12), 11-30.
- González, R. (2002). *Las personas con discapacidades y el acceso a los procesos electorales en América*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (Serie: Cuadernos de Capel, No. 47). Recuperado de <http://www.electionaccess.org/publications/briefings/cuaderno47.pdf>
- Gyimah-Boadi, E. (1995). *Civil Society and Democratization*. INPR, *International Conference on Consolidating the Third Wave Democracies: Trends and Challenges*. Taipei: Institute for National Policy Research, 59-69.

- Hawthron, G. (2002). The Promise of Civil Society in the South. *Civil Society: History and Possibilities*. New Delhi: FoundationBooks, 269-286.
- Hodgkinson, V. & Foley, M. (2003). *The Civil Society Reader*. Hanover: University Press of New England.
- Huntington, S. (1991). *The third wave. Democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014). *Primera encuesta nacional especializada sobre discapacidad 2012* [reporte estadístico]. Recuperado de file:///C:/Users/USER/Downloads/Peru\_disability\_indicators.pdf
- Lain Entralgo, P. (1961). *Enfermedad y pecado*. Barcelona: Toray.
- Leiras, M. (2007). La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluación de la literatura especializada local e internacional. En Acuña, C. y Vacchieri, A. (comp.) (2007). *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de Elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio de las Administraciones Pública.
- López, M. (2003). *El Proyecto Roma. Una experiencia de educación en valores*. España: Ediciones Aljibe.
- Maldonado-Maldonado, A. (2003) *Comunidades epistémicas: Una propuesta para estudiar el papel de los expertos en la definición de políticas en educación superior en México*. Revista de la Educación Superior Vol. XXXIV (2), No. 134, Abril-Junio de 2005, pp. 107- 122. ISSN: 0185-2760.
- Mamani, J. (2014). *Visibilización e Inclusión de la discapacidad en Puno: sistematización de la experiencia de Fraternidad Cristiana de personas con discapacidad en los distritos de Puno, Juliaca, Arapa y Chupa 1986-2007* (Tesis de maestría). Recuperado de [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/5802/MAMANI\\_HUANCA\\_JUAN\\_VISIBILIZACION\\_DISCAPACIDAD.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/5802/MAMANI_HUANCA_JUAN_VISIBILIZACION_DISCAPACIDAD.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Migdal, J. (2001). *State in Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Ministerio de Educación (2007). *La inclusión en la educación: como hacerla realidad*. Lima: Foro Educativo.
- Ministerio de Educación (2008). *Informe Nacional: la inclusión educativa en el Perú*. Lima
- Ministerio de Educación (2012). *Educación básica especial y educación inclusiva: balance y perspectivas*. Lima: Depósito Legal de la Biblioteca Nacional del Perú.
- Mitra, S. (2006). The capability approach and disability. *Journal of Disability Policy Studies*, 16(4), 236-247.
- Naciones Unidas, Asamblea General (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos* [documento]. Recuperado de [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)
- Naciones Unidas (1959). *Declaración de los Derechos del Niño*. [documento]. Recuperado de <https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20del%20Ni%C3%B1o%20Republica%20Dominicana.pdf>
- Naciones Unidas (1990). *Convención sobre los Derechos del Niño* [documento]. Recuperado de <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc.pdf>
- Naciones Unidas (2006). *Convenio Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Nueva York: United Nations.
- Nussbaum, M. (2007). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós
- Organización de Estados Americanos (1999). *Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad*. Recuperado de <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>
- Organización Mundial de la Salud (1983). *Clasificación Internacional de Deficiencias, discapacidad y minusvalías. Manual de clasificación de las consecuencias de la enfermedad*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales e Instituto Nacional de Servicios Sociales.

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2017). *Revisión de las políticas educativas 2000-2015. Continuidades en las políticas públicas en educación en Perú: aprendizajes, docentes y gestión descentralizada*. Lima: Depósito de la Biblioteca Nacional del Perú.
- Palacios, A. (2008). *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Madrid: CINCA.
- Pearl, A. & Knight, T. (1998). *The democratic classroom: theory to practice*. Cresskill: Hampton Press.
- Pérez, L., Sotomayor, E. & Sotomayor, G. (2009). Los juegos cooperativos como medio para favorecer las conductas socialmente habilidosas en dos aulas inclusivas de 4 años y un aula inclusiva de 9 años que acogen a un niño con necesidades educativas especiales. Lima: Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Quinn, G. (2006) *The UN human rights of person with disabilities treaty. A blueprint for disability law and policy research and reform*. Dublín: National Disability Authority.
- Romañach, J. (2009) *Bioética al otro lado del espejo*. Diversitas Ediciones. Recuperado de <http://www.asoc-es.org/diversitas/bioeticatras.html>
- Saavedra, M.; Hernandez, A, & Ortega, L. (2014). *Estudio de caso de dos experiencias ganadoras del III Concurso nacional de Experiencias Exitosas en Educación Inclusiva – 2010* (Tesis de Maestría). Recuperado de [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/5524/SAAVEDRA\\_HERNANDEZ\\_ORIEGA\\_ESTUDIO\\_INCLUSIVA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/5524/SAAVEDRA_HERNANDEZ_ORIEGA_ESTUDIO_INCLUSIVA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Sabatier, P. (1986). Top-down and Bottom-up models of policy Implementation: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 21-48.
- Sabatier, P. (1987). Knowledge, policy-oriented learning, and policy change. *Science Communications* (Vol. 8), número 4, 649-692.
- Sabatier, P. (1988). An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein. *Policy Sciences* (vol. 21), número 2/3, 129-168.

- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (1999). The Advocacy Coalition Framework: an assessment. *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. & Weible, C. (2007). The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications". *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Serrano, C. (1998). *Participación social y ciudadanía. Un debate del Chile contemporáneo*. Santiago de Chile: Debates acerca de la Ciudadanía.
- Slee, R. (2012). *La escuela extraordinaria: exclusión, escolarización y educación inclusiva*. Madrid: Ediciones Morata SL.
- Stein, M. (2007). *Disability Human Rigths*. California: Review, vol 95.1
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid: INAP
- Subirats, J. (1991). "Introducción" en: Lindblom. En: *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, MAP, Madrid, pp. 5-10
- Tapia, M., Campillo, B., Cruickshank, S. & Moeales, G. (2010). *Manual de incidencia en políticas públicas*. México: Alternativas y Capacidades.
- Tovar, T. (2000). *Las Voces de los Otros: Consulta Nacional sobre Discapacidad*. Lima: CEEDIS [documento]. Recuperado de <http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/discapacidad/areasestudio/Estudio-Consulta-Nacional.pdf>
- Tovar, T. (2008). *Dos racionalidades para entender y analizar las políticas sociales*. Recuperado de <http://blog.pucp.edu.pe/index.php?blogid=1010>
- Tovar, T. & Fernández, P. (2006). *Aprender vida. La educación de las personas con discapacidad*. Lima: Congreso del Perú, Fondo Editorial.
- Union of the Physically Impaired Against Segregation (1976). *Fundamental principles of disability*. Londres: UPIAS.

Valencia, G. (2012). *Incidencia de la Sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas*. Antioquía: Centro de Estudios de Posgrado.

Young, I. (1999). State, Civil Society, and Social Justice. En Shapiro, I. y HackerCordon, c. [ed.] (1999). *Democracy's Value*. Cambridge: Cambridge University Press, 141-162.



ANEXOS**ANEXO 1**

## Mapeo de actores

## Cuadro N° 2

## Lista de participantes por tipo de institución

<b>MINISTERIO DE EDUCACIÓN</b>	
<b>DEBR - especialista</b>	<b>DEBE- especialista</b>
<b>DRELM - especialista</b>	
<b>UGEL A - especilista</b>	<b>UGEL B- especialista</b>
<b>IIEE 'A'</b>	<b>IIEE 'B'</b>
Directivo	Directivo
Docentes	Docentes
PPFF	PPFF
Estudiantes CD	Estudiantes CD
Psicologo(a)*	Psicologo(a)*

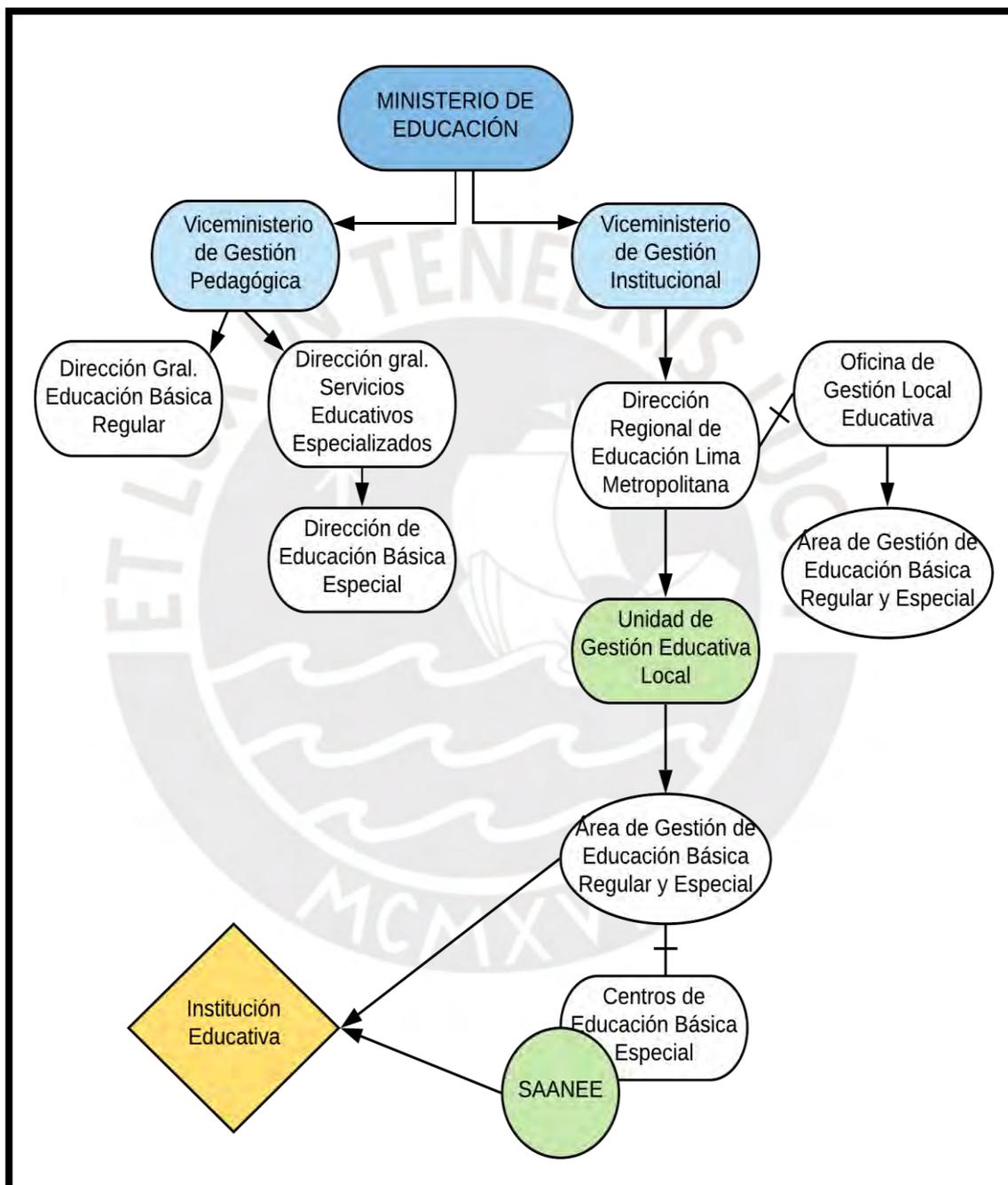
<b>CEBE 'A' y 'B'</b>
Director
Coordinador(a) SAANEE
Especialistas SAANEE

Fuente: Elaboración propia

(\*) En caso la institución contara con un psicólogo (a).

**ANEXO 2**

**Ruta de ejecución del Enfoque de Inclusión Educativa para estudiantes con Necesidades Educativas Especiales**



Fuente: Elaboración propia.

## ANEXO 3

TABLA N°1: Matrícula en educación Inicial por edad y sexo según necesidades educativas especiales (NEE) de gestión pública

PERÚ : MATRÍCULA EN EDUCACIÓN INICIAL ESCOLARIZADA POR EDAD Y SEXO, SEGÚN NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES (NEE), GESTIÓN PÚBLICA 2018										
NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES (NEE)	TOTAL		EDAD EN AÑOS CUMPLIDOS Y SEXO							
	H	M	3		4		5		6 y más	
			H	M	H	M	H	M	H	M
<b>TOTAL</b>	<b>482</b>	<b>440</b>	<b>179</b>	<b>147</b>	<b>155</b>	<b>160</b>	<b>146</b>	<b>133</b>	<b>2</b>	<b>0</b>
Discapacidad Física o Motora	294	265	114	88	99	97	81	80	0	0
Discapacidad Intelectual										
Retardo mental leve	15	11	3	4	4	2	7	5	1	0
Retardo mental moderado	6	5	0	1	2	3	4	1	0	0
Trastorno del Espectro Autista										
Trastorno del Espectro Autista	11	4	3	0	3	3	5	1	0	0
Síndrome de Asperger	4	0	1	0	0	0	3	0	0	0
Discapacidad Visual										
Baja visión	4	3	2	1	0	1	2	1	0	0
Ceguera total	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0
Discapacidad Auditiva										
Hipoacusia	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Sordera total	1	2	0	0	0	0	1	2	0	0
Sordoceguera	0	0								
Estudiantes en situación de hospitalización	2	4	0	2	1	1	1	1	0	0
Otra NEE	143	145	55	50	45	53	42	42	1	0

Fuente: Censo Educativo 2018

TABLA N°2: Matrícula en educación Primaria por edad y según necesidades educativas especiales (NEE) de gestión pública

PERÚ : MATRÍCULA EN EDUCACIÓN PRIMARIA POR EDAD Y SEXO, SEGÚN NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES (NEE), GESTIÓN PÚBLICA 2018															
NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES (NEE)		TOTAL		GRADO DE ESTUDIO Y SEXO											
				1º		2º		3º		4º		5º		6º	
		H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
<b>TOTAL</b>		<b>11910</b>	<b>8698</b>	<b>1725</b>	<b>1185</b>	<b>2911</b>	<b>2045</b>	<b>3583</b>	<b>2727</b>	<b>3691</b>	<b>2741</b>	<b>3137</b>	<b>2376</b>	<b>2829</b>	<b>2133</b>
Discapacidad Física o Motora		1205	921	239	171	299	203	319	260	348	287	283	209	293	220
Discapacidad Intelectual	Retardo mental leve	5486	3885	625	415	1282	870	1735	1319	1844	1281	1480	1143	1267	948
	Retardo mental moderado	1851	1441	233	182	480	390	561	426	577	443	503	419	460	362
Trastorno del Espectro Autista	Trastorno del Espectro Autista	579	228	116	51	157	60	158	63	148	54	138	31	106	36
	Síndrome de Asperger	178	72	39	13	55	15	51	21	33	23	30	14	49	11
Discapacidad Visual	Baja visión	1074	1045	145	144	245	228	343	324	341	349	321	281	276	275
	Ceguera total	44	55	7	14	8	7	15	17	14	17	7	23	16	14
Discapacidad Auditiva	Hipoacusia	306	205	61	28	76	46	77	68	92	63	78	66	100	56
	Sordera total	184	132	38	29	41	37	58	34	47	32	55	38	50	54
Sordoceguera		21	18	4	6	8	3	5	6	4	3	7	1	3	1
Estudiantes en situación de hospitalización		24	15	3	3	5	2	12	5	4	5	5	6	3	6
Otra NEE		958	681	215	129	255	184	249	184	239	184	230	145	206	150

Fuente: Censo Educativo 2018

TABLA N°3: Matrícula en educación Secundaria por edad y sexo según necesidades educativas especiales (NEE) de gestión pública

PERÚ : MATRÍCULA EN EDUCACIÓN SECUNDARIA POR EDAD Y SEXO, SEGÚN NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES (NEE), GESTIÓN PÚBLICA 2018													
NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES (NEE)		TOTAL		GRADO DE ESTUDIO Y SEXO									
				1º		2º		3º		4º		5º	
		H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
<b>TOTAL</b>		<b>7007</b>	<b>5079</b>	<b>2187</b>	<b>1550</b>	<b>2096</b>	<b>1477</b>	<b>1551</b>	<b>1129</b>	<b>1173</b>	<b>923</b>	<b>835</b>	<b>727</b>
Discapacidad Física o Motora		724	597	223	190	203	166	166	114	132	127	97	109
Discapacidad Intelectual	Retardo mental leve	3223	2172	1061	708	967	660	682	462	513	342	330	238
	Retardo mental moderado	840	592	271	198	281	180	175	125	113	89	67	69
Trastorno del Espectro Autista	Trastorno del Espectro Autista	139	40	36	15	41	9	42	9	20	7	12	5
	Síndrome de Asperger	98	31	29	11	27	10	25	6	17	4	9	19
Discapacidad Visual	Baja visión	998	964	259	239	303	258	239	249	197	218	161	173
	Ceguera total	40	29	15	5	7	8	12	8	6	8	5	3
Discapacidad Auditiva	Hipoacusia	286	224	75	60	66	63	81	41	64	60	42	40
	Sordera total	130	85	38	20	39	22	24	27	29	16	39	17
Sordoceguera		17	18	6	8	4	3	5	6	2	1	2	1
Estudiantes en situación de hospitalización		18	19	7	4	6	4	3	7	2	4	2	4
Otra NEE		494	308	167	92	152	94	97	75	78	47	69	49

Fuente: Censo Educativo 2018

TABLA N° 4: Instituciones Educativas y programas de Educación Básica Regular que registran estudiantes con necesidades educativas especiales

Nivel educativo	Total general	Pública de gestión directa	Pública de gestión privada	privada
Total	18121	14250	384	3487
Educación inicial escolarizada	3270	2260	39	971
Educación inicial no escolarizada	266	263	0	3
Educación primaria	10220	8372	183	1665
Educación Secundaria	4365	3355	162	848

Fuente: Censo Educativo 2018

TABLA N°5: Número de docentes en servicios educativos que registraron estudiantes con necesidades educativas especiales por tipo de gestión según nivel educativo

Nivel educativo	Total	Gestión	
		Pública	Privada
Básica Regular	53565	14371	3484
Educación inicial escolarizada	9810	2299	971
Educación inicial no escolarizada /1	0	0	0
Educación primaria	30660	8555	1665
Educación Secundaria	13095	3517	848

Nota: Corresponde a la suma del número de personas que desempeñan labor docente, directiva o en el aula, en cada institución educativa, sin diferenciar si la jornada es de tiempo completo o parcial.

Fuente: Censo Educativo 2018

