

Capítulo 2

Estado de la cuestión: ¿normativas de educación inclusiva en el Distrito Capital?

Carlos Valerio Echavarría Grajales

Introducción

En este documento, el lector hallará una descripción en línea del tiempo de las principales normativas que en el Distrito Capital se han elaborado para responder a los desafíos de una educación inclusiva. Como fuente de consulta, se tomó el sistema de información “Régimen Legal de Bogotá D.C. Compilación de Normativa, Doctrina y Jurisprudencia”¹. Para ello, se presentan normativas relacionadas con discapacidad, grupos afrodescendientes, comunidades indígenas y diversidad de género. El hilo conductor de la descripción está en identificar parámetros, criterios y fundamentos de una educación inclusiva.

Normativas sobre discapacidad

En relación con este tema, una de las primeras normativas es el Acuerdo Distrital 16 de 1994, mediante el cual se dictan normas para orientar el quehacer interinstitucional en la atención a las personas discapacitadas en el Distrito Capital. Acá sólo se enfatiza en la conformación del Consejo Distrital para el discapacitado. Este sirve como ente coordinador y asesor de los programas de atención a las personas discapacitadas en el Distrito Capital. Pero no se hace mención alguna de cuál sería la naturaleza de la atención, ni cuáles serían las condiciones institucionales para garantizarla.

1 Consultar en: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp

Esta normativa está derogada por el Acuerdo Distrital 022 de 1998, que también está derogado por el Artículo 18 del Acuerdo Distrital 137 de 2004. En este último acuerdo, se establece el Sistema Distrital de Atención Integral de Personas en condición de discapacidad, en el Distrito Capital. La atención integral:

Se comprende como el conjunto de instancias de desarrollo institucional y comunitario, que a través de los mecanismos de planificación, ejecución, seguimiento y control social, articulados entre sí, faciliten la prevención, los cuidados en salud y psicológicos, la habilitación, la rehabilitación, la educación, la orientación, la integración laboral y la garantía de los derechos fundamentales, económicos, culturales y sociales de las personas con limitación y/o discapacidad, según los principios que regulan las actuaciones administrativas, a fin de que se cumplan los fines del Estado previstos en la Constitución Política, las leyes y demás disposiciones reglamentarias vigentes (Artículo primero).

Según lo revisado, entre 1994 y 2004 no se observan mayores avances en las políticas, se mantiene soslayado el tema de educación inclusiva, aunque se menciona la importancia de proponer instancias que la faciliten. Esto quizá se deba a que el mayor énfasis está en brindar orientaciones de lo que significa una atención integral y no en lo que significa una educación inclusiva en el marco de una atención integral.

Al parecer, solo hasta 2007, tres años después de haber adoptado el Sistema Distrital de Atención Integral es que se adopta una política de discapacidad, mediante el Decreto 470 de 2007 Alcalde Mayor. En esta normativa, específicamente se reconoce la educación como un derecho y se responsabiliza al Estado, la familia y la sociedad como sus principales garantes. Tres elementos importantes de esta obligación se expresan en la cobertura universal del servicio, la plena inclusión e integración social y la calidad de la vida escolar. La materialización de este derecho trae como desafíos la consolidación de un sistema educativo que garantice el acceso, la retención y la calidad de la oferta. Esta última, plantea el Decreto, “referida a las condiciones de vida institucionales que ofrezcan a las personas con discapacidad, en las que se tenga en cuenta las prácticas pedagógicas que deberán ser pertinentes a las necesidades educativas especiales NEE y respetando todas las formas de no-discriminación”. Adicionalmente, según lo plantea textualmente el Decreto en el Artículo 11, alcanzar este propósito implica:

- a) Promocionar y garantizar la educación para toda la vida. Esto requiere que se reorganice el sistema educativo de forma más integral y articulado con el mundo del trabajo y con las adaptaciones necesarias para la población con discapacidad.

- b) Proteger, garantizar y promocionar el disfrute efectivo del derecho a la educación de la población con discapacidad. Para ello, es necesario mejorar la calidad y cobertura de la educación, la gratuidad y subsidios, así como la garantía de accesibilidad y enseñanza comprensible-adaptada según las Necesidades Educativas Especiales NEE.
- c) Formular planes, programas y proyectos para el reconocimiento de los maestros/as como sujetos esenciales de la educación y de los procesos pedagógicos y motivarlos para que integren escolares con discapacidad en sus aulas. Como parte de esos incentivo está el garantizarles personal especializado en todos los niveles de educación y formación especializada, técnica y profesional, para maestras/os, guías intérpretes, intérpretes y modelos lingüísticos.
- d) Implementar una Cátedra de discapacidad para las y los profesionales de las diversas áreas de formación profesional y técnica.
- e) Garantizar atención integral a las personas que por la severidad de su discapacidad, no puedan acceder a la educación regular, mediante estrategias graduales que contengan: programas especiales domiciliarios, montaje de centros especializados de atención a esta población en lo ínter local o local. Es importante, adicionalmente, que las personas cuidadoras sean capacitadas y organizadas para tal efecto.
- f) Formular y ejecutar procesos pedagógicos que incluyan a la población con discapacidad, adecuando o fortaleciendo las estructuras que para tal fin se han implementado, como las aulas de apoyo especializadas y las unidades de apoyo integral.
- g) Propiciar adaptaciones curriculares, proyectos educativos personalizados y modificaciones en los sistemas de evaluación en la educación formal y para el trabajo, como medios de inclusión educativa y social.
- h) Promover y desarrollar un programa de formación de intérpretes y guías intérpretes en el nivel técnico o profesional que garanticen el acceso, permanencia y promoción de las personas con deficiencia auditiva o de sordo ceguera en el sistema educativo y en general en los procesos de inclusión social de esta población.
- i) Promover campañas de sensibilización en la comunidad educativa para: transformar los imaginarios existentes y lograr la igualdad material y la no discriminación en los procesos de integración educativa de la población con discapacidad.

- j) Fortalecer procesos de formación complementaria a las y los profesionales que se desempeñan en educación en materia de discapacidad, con el fin de facilitar un trato ético, responsable y respetuoso, con un mayor conocimiento en el tema.

Este Decreto 470 brinda orientaciones puntuales, relacionadas con las condiciones institucionales que son necesarias para garantizar el derecho a la educación de las personas con discapacidad. Asuntos tales como la formación de maestros/as, profesionales especializados de apoyo, cualificación de prácticas pedagógicas pertinentes y ajustadas a los requerimientos de las personas con discapacidad, recomodación al currículo y a los modos de evaluación, creación de espacios especializados, acceso a las tecnologías, articulaciones entre la formación académica y la formación para el trabajo son muestras importantes de compromiso con la garantía de un derecho. Ahora, siete años después de elaborada la normativa, cabría preguntarse ¿en qué medida la adopción de esta política ha contribuido a mejorar las capacidades de las personas con discapacidad? ¿Cuáles son los modelos pedagógicos de educación inclusiva que se han diseñado como parte de la atención de personas con discapacidad? ¿Qué reformulaciones han tenido las políticas de inclusión en el Distrito Capital, a partir de las evaluaciones de su implementación?

A estas preguntas, una respuesta aproximada se encuentra en el Concepto 130011 de 2010, Secretaría Distrital de Educación. El énfasis que hace la SED está en mostrar con cifras, programas y experiencias, cómo ha garantizado el servicio público educativo de las personas con discapacidad y con talentos excepcionales.

En este documento, se habla de escuelas inclusivas y de inclusión escolar, cuya intención es que un buen grupo de personas con discapacidad o excepcionalidad se acerquen a la educación formal. Igualmente se dice que las personas con discapacidad o excepcionalidad que han accedido a la educación formal tienen la posibilidad de permanecer y promocionarse dentro del mismo sistema, puesto que este está fundamentado en la equidad, el respeto a la individualidad y el ritmo de aprendizaje. Se mencionan los colegios que tienen prácticas inclusivas y las modalidades de atención.

Así mismo, en el concepto 130011 se argumenta que los procesos de integración promovidos por la SED están fundamentados en criterios de calidad, de manera tal que “niñas, niños y jóvenes aprendan más y mejor mediante la transformación pedagógica de la escuela y la renovación de los planes de estudio, las prácticas, los métodos de enseñanza, y el uso adecuado del espacio y el tiempo escolar”, también se hace con el propósito de “construir relaciones equitativas de género, étnicas e intergeneracionales que disminuyan todas las formas de discriminación contra las personas con necesidades educativas especiales”.

También se plantea que la política de inclusión educativa para personas con discapacidad no sólo está consagrada en el Decreto 366 de 2009 –cómo debe organizarse la oferta según el tipo de discapacidad y el tipo de apoyo especialización requerido–, sino también en la Ley 115 de 1994, y “expresamente contemplada en la Ley 361 de 1997 en la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones, en los artículos 10, 11, 12 y 13, se consagra la garantía del acceso a la educación (art. 10), la prohibición a ser discriminado por razones de la limitación (art. 11)”.

Igualmente, se presentan las cifras de inversión dispuestas para la población con discapacidad.

Posterior a esta normativa, se emiten seis normativas relacionadas con la inclusión social, ninguna referida específicamente a la educación inclusiva. Por ejemplo, en el Acuerdo 447 de 2010 Concejo de Bogotá D.C. se hace hincapié en la implementación de programas para el trabajo y el desarrollo de competencias laborales, puesto que uno de sus propósitos es la generación de ingresos para las personas con discapacidad y sus cuidadores.

Esto muestra más una orientación hacia la inclusión social que a la educación inclusiva. De manera similar, se ilustra en el Acuerdo 463 de 2011 Concejo de Bogotá D.C., desde el cual se establecen medidas de acciones afirmativas para facilitar la accesibilidad a personas en condición de discapacidad y movilidad reducida en espacios y edificios públicos del Distrito Capital.

El Acuerdo 484 de 2011 Concejo de Bogotá D.C. propone un subsidio de transporte a favor de personas con discapacidad permanente en el Sistema Integrado de Transporte Público. Gracias a la Directiva 19 de 2011 Alcalde Mayor, Mediante el Decreto 470 de 2007, Bogotá adoptó la Política Pública de Discapacidad, por la cual se comprometió con el logro efectivo de la inclusión social y la garantía de la calidad de vida con dignidad, de las personas con discapacidad habitantes del Distrito Capital.

La Circular 1 de 2012 Veeduría Distrital reitera que las normas donde se consagra la obligación a cargo de las entidades públicas de garantizar la implementación de acciones afirmativas que favorezcan a la población en situación de discapacidad, específicamente, en relación con la inclusión en los pliegos de condiciones, como parte de los criterios de desempate, que el oferente acredite en los términos del literal a) del artículo 24 de la Ley 361 de 1997, que cuenta, por lo menos, con un 10 % de trabajadores discapacitados en su nómina, y la Circular 143 de 2013 Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., solicita a las entidades y/u organismos distritales tomar las medidas pertinentes para garantizar el derecho de acceso a las personas con limitaciones visuales.

Asimismo, solicita especialmente a las Secretarías Distritales de Gobierno y de Movilidad, y a Transmilenio S.A, adoptar las medidas pertinentes para realizar el seguimiento en la materia, así como a la Secretaría Distrital de Integración Social, en calidad de Secretaría Técnica del Comité Distrital de Discapacidad, coordinar con el Instituto Nacional para Ciegos el apoyo técnico y asesoría respectiva.

Normativas afrodescendientes

En relación con este grupo poblacional, la primera normativa distrital es el Acuerdo 175 de 2005 Concejo de Bogotá D.C. Esta sirve establecer los lineamientos de la Política Pública para la población afrodescendiente residente en Bogotá. Entendido como el conjunto de acciones dirigidas a promover de manera efectiva y eficaz el desarrollo integral de esta población, con el fin de proteger la diversidad étnica y cultural de la ciudad y reconocer los aportes de los afrodescendientes en la consolidación de un proyecto de ciudad más democrática (Artículo 1).

Tres años después, se produce el Decreto 151 de 2008 Alcalde Mayor, mediante el cual se adoptan los lineamientos de Política Pública Distrital y el Plan Integral de Acciones Afirmativas, para el reconocimiento de la diversidad cultural y la Garantía de los derechos de los afrodescendientes residentes en Bogotá D. C, para el periodo 2008-2016.

No obstante, esta normativa fue modificada por el Decreto 403 de 2008 Alcalde Mayor, en relación con la orientación y coordinación del Plan de Acciones Afirmativas para los Afrodescendientes residentes en Bogotá, D.C. en el Artículo 1, Parágrafo conceptos de acciones afirmativas:

Se entiende por acciones afirmativas el conjunto de directrices, programas, proyectos y medidas administrativas dirigidas a garantizar a los afrodescendientes residentes en el Distrito Capital las condiciones apropiadas de atención y acceso a la estructura administrativa, los servicios y los programas a ellos dirigidos, que no se fundamentan exclusivamente en su condición de población vulnerable, sino que responden a acciones basadas en criterios de razonabilidad histórica, dirigidos a garantizar el acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico, social y cultural, así como a promover su inclusión, mediante la definición de componentes de atención específica en su beneficio, que integren recursos, procedimientos, indicadores, cupos y porcentajes mínimos de participación, para el mejoramiento de su calidad de vida, con fundamento en criterios concertados de aplicación gradual y complementaria de las modalidades de acciones afirmativas, como son: El Sistema de Trato Preferencial y el Sistema de Cuotas.

Y dos años después, aparece el Decreto Distrital 192 de 2010, mediante el cual se reglamenta el Acuerdo 175 de 2005 de adopción de una política pública para la población afrodescendiente residente en Bogotá. Con respecto al tema educativo, en el Artículo 2, marco de acción para el sector educativo, se propone:

Garantizar el derecho a la educación con calidad y asegurar las condiciones necesarias para el acceso y permanencia a la educación pública totalmente gratuita a todos/as los/as niños/as y jóvenes afrocolombianos/as, negros/as y palenqueros/as registrados/as en el sistema educativo oficial. Además, este Sector deberá:

- a) Garantizar el acceso a la educación pública y la permanencia, a la población adulta afrocolombiana, negra y palenquera que así lo requiera.
- b) Realizar la atención de los colegios oficiales administrados por entidades educativas privadas focalizando el servicio para niños, niñas y jóvenes afrocolombianos/as, negros/as y palenqueros/as que residan en las localidades de emergencia o deficitarias.
- c) Prestar el servicio de transporte durante el año escolar a los/as estudiantes
- d) Formar a los/as docentes afrocolombianos/as, negros/as y palenqueros/as y conformar la red de jóvenes de la población afrocolombiana, negra y palenquera por la educación.
- e) Crear la Cátedra de Estudios Afrocolombianos en las instituciones educativas del Distrito Capital.

Luego, se proponen dos normativas adicionales orientadas a garantizar derechos de inclusión social. El Concepto 11032 de 2011 Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., a través del cual se emite un concepto sobre la viabilidad de expedir un Decreto Distrital por medio del cual se adopten los lineamientos de Política Pública Distrital, para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía, la protección y el restablecimiento de los derechos de la población raizal en Bogotá. Y el Decreto 554 de 2011 Alcalde Mayor, mediante el cual se adopta la Política Pública Distrital mencionada.

En el Artículo 5, eje de educación raizal, se propone la promoción de proyectos pedagógicos donde se tengan en cuenta las necesidades particulares de esta población. La intencionalidad de estos proyectos es reconocer la diversidad, favorecer el acceso a todos los niveles de educación y propiciar el respeto mutuo entre las personas de las diversas culturas. Adicionalmente, deberán incluir el componente étnico raizal en los programas de formación docente.

Normativas grupos indígenas

Frente a estas comunidades, la primera normativa es el Acuerdo 359 de 2009 Concejo de Bogotá D.C., por el cual se establecen los lineamientos de política pública para los indígenas en Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones. Específicamente, el Artículo 7 ejes estratégicos, numeral 7.2 derechos sociales y sub-numerales 7.2.1 y 7.2.2, se menciona tangencial el apoyo a la etnoeducación y el acceso y permanencia a la educación formal en todos sus niveles. Particularmente, “se apoya la educación a través de la familia, las organizaciones y autoridades tradicionales indígenas para que activen los mecanismos de educación propia”.

Tres años después, aparece el Decreto 543 de 2011 Alcalde Mayor, a través del cual se adopta la política pública para los pueblos indígenas en Bogotá, D.C. En el Artículo 7, numeral d, Camino de educación propia e intercultural, se propone como líneas de acción:

- a) Diseño e implementación progresiva del sistema de educación indígena propio – SEIP que permitan la permanencia y pervivencia de la identidad cultural de los pueblos indígenas.
- b) Construcción e implementación de un modelo de educación intercultural para los pueblos indígenas, que incluya niveles de educación propia, diseños curriculares, capacitación a docentes, diseño de material didáctico, investigación, seguimiento y evaluación.
- c) Desarrollo e implementación de procesos de investigación pedagógica concertados y consultados con las comunidades para permitir que las personas pertenecientes a los pueblos indígenas puedan adquirir, transmitir y compartir conocimientos propios y de la otra cultura para un buen vivir.
- d) Promoción de estrategias pedagógicas y comunicativas para la divulgación de los derechos diferenciales de los pueblos indígenas dirigido a servidoras y servidores públicos, autoridades de policía, fuerzas militares y ciudadanía en general.
- e) Adopción e implementación de medidas con enfoque diferencial con el fin de garantizar el acceso y permanencia de los indígenas en la educación inicial, básica, media, técnica, tecnológica y superior.
- f) Generación de procesos de construcción de interculturalidad con y entre los pueblos indígenas y la ciudadanía en general mediante el diseño y puesta en marcha de proyectos y estrategias educativas y de comunicación que propicien la convivencia ciudadana.

Las demás normativas producidas entre 2011-2014 están claramente identificadas con alcanzar la inclusión social de las comunidades indígenas, siempre basadas en un enfoque diferencial y de derechos y en principios de integridad étnica y cultural, interculturalidad y multiculturalidad, representación colectiva, autonomía, participación, consulta y concertación y equidad étnica (Decreto 543 de 2011).

El Decreto 347 de 2012 Alcalde Mayor ordena la atención de unos asentamientos humanos en el Bogotá, D.C. El Decreto 166 de 2014 Alcalde Mayor modifica el Decreto 539 de 2012 y adopta medidas para incorporar el enfoque diferencial en la política de vivienda distrital, en relación con comunidades indígenas víctimas del conflicto armado.

Normativas mujeres y equidad de género

En referencia con este tema, se registran dos normativas: una enfocada para crear condiciones de equidad, disminución de la violencia y promoción, garantía y restitución de derechos, y otra a la adopción de políticas públicas de mujeres y de género, pero con una mención especial a una educación para la transformación cultural.

La primera normativa reportada es el Decreto 166 de 2010 Alcalde Mayor, con el cual se adopta la política pública de mujeres y equidad de género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. En el Artículo 1, la adopción de la política pública de género de mujeres y equidad de género está fundamentada en el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las mujeres de la zona rural y urbana de la ciudad. En el Artículo 2, esta adopción de política es considera marco de acción social, político e institucional que, desde el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las mujeres que habitan el territorio, contribuye a modificar las condiciones evitables de desigualdad, discriminación y subordinación que, en razón al género, persisten aún en los ámbitos social, económico, cultural y político de la sociedad.

En 2011, se diseña la Directiva 1 de 2011 Secretaría Distrital de Educación, con el propósito de implementar las políticas públicas por la garantía plena de derechos para las personas LGBT y para las mujeres y la equidad de género en el sector de Educación del Distrito Capital.

Se parte de reconocer y respaldar las distintas normativas diseñadas para garantizar el pleno derechos de las personas LGBT (Decreto 608 de 2007 y Acuerdo 371 del 2009) y a la política pública para las Mujeres y la Equidad de Género (Acuerdo 091 de 2003 y Decreto 166 de 2010). Todas estas normativas, plantea la Directiva 1, tienen por propósito la promoción de una educación para el cambio

cultural, con miras a la equidad de género y el reconocimiento de los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales en las comunidades educativas.

Esta Directiva 1 también hace mención a normativas relacionadas con los derechos sexuales y los derechos reproductivos incluidos en la Constitución Política colombiana, así como en pactos, conferencias, convenios y convenciones. Estos derechos, afirma la Directiva 1, están desarrollados en las Leyes 115 de 1995, 1098 de 2006, la Resolución 3353 de 1993 y el Programa de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía del Ministerio de Educación de 2008 del Ministerio de Educación Nacional (MEN). Además de contar, afirma la Directiva 1, con el respaldo de la jurisprudencia en las Sentencias C-098 de 1996, C-481 de 1998, C-507 de 1999, C-371 de 2000, T-268 de 2000, T-602 de 2003, C-044 de 2004, T-025 de 2004 y los Autos 094 y 237 de 2008.

Para ello, esta Directiva 1 plantea que en cumplimiento de la normativa y jurisprudencia se hace necesario implementar un plan de transversalización de las políticas públicas relacionadas y que consistiría en:

- a) Implementación del Programa Nacional de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía del MEN en los colegios, públicos y privados, el cual será monitoreado y evaluado por las Direcciones Locales de Educación, con la asesoría de la Dirección de Inclusión e Integración de Poblaciones, atendiendo los indicadores de proceso de transformación institucional que plantea el MEN.
- b) Integración de los enfoques diferenciales de género, de orientaciones sexuales e identidades de género, así como acciones afirmativas, en los Planes Educativos de 2011 de los colegios de la ciudad.
- c) Adecuación de los manuales de convivencia de los colegios de Bogotá, teniendo en cuenta los enfoques diferenciales de género, orientaciones sexuales e identidades de género. Esta adecuación incluye la mención explícita de no discriminación en razón del sexo, la identidad de género o la orientación sexual.

A manera de conclusión

En suma, puede plantearse que en Colombia, desde 1991 hasta hoy, se ha producido una variada gama de normativas tendientes, por lo menos en sus enunciaciones discursivas, a mejorar las condiciones de quienes tradicionalmente han estado excluidos de las posibilidades que las instituciones sociales dicen promover para garantizar de derechos fundamentales. Como pudo apreciarse, en dichos marcos normativos se perciben avances importantes, específicamente en cómo el tema de

la educación inclusiva de personas con discapacidad, diversidad de género y de grupo afrodescendientes gana posicionamiento público e interés por una buena parte de la sociedad civil y de las instituciones educativas. Aunque esto no lo es todo, sí representa un paso adelante en lo que podría llegar a constituirse en un sistema educativo plural, inclusivo, de calidad y profundamente decidido, por adecuarse a las condiciones de quienes son sus principales beneficiarios.

No obstante, al parecer, no hay una normativa que explicita taxativamente cuál es la naturaleza de una educación inclusiva, los fundamentos que la rigen y las condiciones estructurales, económicas y pedagógicas requeridas para hacerla viable. Lo que puede apreciarse en la normativas son puntos muy específicos de atención a cada uno de los grupos poblacionales: los grupos afrodescendientes abogan por una etnoeducación de respeto y preservación de su cultura y tradiciones; muy similar a ello están las comunidades indígenas quienes además proponen el componente educativo de lo propio, y los grupos de personas con discapacidad son quienes más orientaciones proponen en cuanto a cambios en los currículos, las prácticas pedagógicas, la cualificación docente, la creación de programas y alternativas innovadoras de reconcomiendo de los aprendizajes diferenciados.

Se observa sectorización y bastante focalización en la formulación de la política, quizá esto se deba al interés de pretender responder a exigencias muy específicas que los grupos de ciudadanos/as hacen al Estado y sus instituciones o, porque, probablemente, el surgimiento de cada política se deba más bien a la dinámica de posicionamiento público de ciertos temas por parte de ciertos movimientos sociales que a la misma lógica de planificación del Estado y sus instituciones como parte de la respuesta al mandato constitucional de ser garantista de los derechos fundamentales a toda la ciudadanía por igual.

En general, todas las normativas pretenden mejorar las condiciones de los grupos poblacionales excluidos por medio de la educación, pero no presentan orientaciones claramente determinantes de los cambios fundamentales que son necesarios hacer en el sistema educativo colombiano para que efectivamente se brinde una educación inclusiva, diferencial y de calidad. Las transformaciones que las normativas proponen están más en términos discursivos, del fundamento en el derecho y del deber hacer, que en el orden del hacer y de proponer cambios programáticos en lo estructural. Todas las normativas están diseñadas bajo parámetros de sectorización y focalización en las necesidades de las poblaciones en referencia. Aunque estos elementos son fundamentales, puesto delimita el lugar diferenciado de la intervención, valdría la pena entablar diálogos en virtud de hallar puntos comunes de exigencia, garantía y restitución. Por ejemplo, se pueden proponer un modelo educativo inclusivo, plural y de calidad que responda diversos intereses y necesidades de los grupos poblacionales colombianos.

Por otra parte, los propósitos generales de estas normativas está en aumentar programas, proyectos y acciones –políticas, jurídicas, económicas y educativas– conducentes a la consolidación y el sostenimiento de una convivencia ciudadana fundamentada en la igualdad ante la ley, la equidad en la redistribución de los bienes y el reconocimiento de la diferencia y la diversidad como parte del fortalecimiento de la democracia. Las diversas normativas que se han producido y, eventualmente han sido adoptadas por las instituciones, la ciudadanía y los funcionarios públicos como parte de sus planes de acción, entre 1991 y 2014 plantean contundentemente, aludiendo a principios constitucionales, que todos tenemos derecho a tener derecho. Todas las normativas propuestas y fundamentadas en la Constitución Política colombiana de 1991 y en la Ley 115 General de educación de 1994 conservan una línea argumentativa de reconocer sus derechos de recibir una educación de calidad, plural e incluyente a quienes acceden al sistema educativo.

Con razones de sobra, sobre este punto no cabría discusión alguna, el diseño de políticas públicas, en cualquier tema de interés nacional, regional, local; así como cualquier realización por parte del Estado y sus instituciones, o por parte de la ciudadanía en general, porque necesariamente estarán amparados en el principio constitucional de que toda la sociedad colombiana está vinculada solidariamente a una comunidad política denominada así misma como un Estado social de derecho². Esto significa que el Estado es el inmediato responsable de regular las decisiones del sistema social y de estructurar la sociedad, a través de medidas directas e indirectas para que las realizaciones públicas estén acordes con lo dispuesto en la Carta Política Constitucional. Que la ciudadanía y las instituciones acepten este principio como parte fundamental del quehacer político y de la cohesión social, quiere decir que se acepta una idea de Estado de bienestar que tenga como propósito garantizar las condiciones mínimas de buen vivir de toda la ciudadanía.

No obstante, habría que tener especial precaución con ello, pues las instituciones y las normativas por sí mismas no son virtuosas, requieren de la participación, la exigencia y la veeduría de la ciudadanía para perfeccionar su quehacer. Precisamente, sobre este asunto, se puede afirmar que la educación y con ella la escuela juegan un papel fundamental en la transformación de la cultura y la sociedad. Se espera que las instituciones educativas contribuyan, desde su quehacer, a la reconfiguración de imaginarios sociales (teorías implícitas, expectativas sociales y prácticas sociales); a la consolidación de marcos simbólicos, jurídicos y lingüísticos que cohesionan la sociedad en la diversidad; y a la promoción de actitudes y saberes favorables al reconocimiento del género humano en su absoluta y profunda diversidad.

2 Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa, pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Constitución política colombiana).

Rodríguez (2010, p. 6) plantea que los desafíos que se imponen a la escuela desde la diversidad, remiten a una escuela que cobra sentido en la vida que fluye, la que corre por los pasillos o canta en otras lenguas, la que comparte vivencias del barrio, la chabola, la banda o la favela. La escuela tiene el color de los ojos que miran a través de ella y ven sueños y esperanzas de cambio, sin pensar en las promesas rotas de la escolaridad. Porque con la inclusión, la escuela se desmarca y se mueve entre la homogeneización y la adaptación, entre la igualdad y la individualidad, entre los códigos colectivos y las experiencias individuales.

Desde este lugar de referencia, es necesario que la escuela deba darse un margen para pensar lo formativo más allá de las tan anunciadas crisis que enfrenta el sistema educativo colombiano sobre calidad e inclusión; más allá de las tan ilustrativas estadísticas y cifras que describen cuántas niñas, niños y adolescentes exigen un modo diferenciado de enseñar y, que por quedarse en la finura del dato, se les escabulle entre sus manos la posibilidad de pensar la formación humana desde el lugar del implicado. Se trata de una escuela que reconfigura su quehacer en el aprendizaje cotidiano de lo que significa enseñar en un mismo escenario —el aula de clase— a diversos y diferentes tipos de seres humanos que traen consigo todo un potencial cultural, social y cognitivo.

Ya para finalizar, en términos de concepción y fundamentación, estas políticas parecen mostrar un balance positivo, puesto que, en su mayoría, estas normativas apuntan a determinar los principios, las condiciones y los debidos ajustes que deben promoverse en las instituciones sociales para garantizar derechos y ofertar servicios —educativos— acordes con las exigencias de la ciudadanía provenientes de una etnia particular o con algún tipo de discapacidad. No obstante, dado el carácter teórico y abstracto como estas normativas formulan las problemáticas asociadas con la inclusión, se dificulta asumir los asuntos programáticos vinculados con la vida de la escuela y con el quehacer del maestro en su aula de clase. Como criterio educativo, es bastante iluminador el promover una educación que respete las tradiciones y conserve las lenguas originarias propias de nuestras comunidades indígenas, pero es altamente desalentador cuando no se prevén las condiciones institucionales, presupuestales y programáticas de cómo alcanzar dichos logros. Dicho en otros términos, aunque el balance es promisorio en términos normativos, habría que hacer una evaluación de la políticas para reconocer sus verdaderos impactos en la concreción de una educación inclusiva para Colombia, en general y, para el Distrito Capital, en particular.

Desde el nivel normativo las cosas parecen estar pensadas con total reconocimiento de cómo funcionan los humanos y expresan sus libertades, pero desde los niveles programáticos, estructurales y actitudinales las cosas aún están por alcanzarse. Esta evidente fisura con tendencia trae como consecuencia la existencia de

modelos de comprensión de la diferencia altamente fundamentados en el derecho, pero sin las suficientes herramientas para ser implementados en las instituciones educativas, puesto que no se regula contundentemente sobre las condiciones propiciadoras de una cultura de la inclusión y del derecho a una educación inclusiva.

Desde la concepción de educación inclusiva hay una clara advertencia de evitar modelos asistencialistas y compensatorios focalizados. Se pretende promover un enfoque social y de derechos diferenciados. Cabría preguntarse cómo las normativas articulan dichas iluminaciones teóricas. Por lo visto, aunque la normativa entre 1991-2014 se reconoce como parte los instrumentos para promover y garantizar derechos a una educación inclusiva, los énfasis están orientados más al deber ser del hacer pedagógico, pero sin las debidas orientaciones hacia las condiciones educativas, pedagógicas, institucionales, presupuestales requeridas para alcanzar tales propósitos.

El enfoque diferencial no se corresponde solamente con evitar un modelo segregacionista y de mera integración. El asunto también requiere un planteamiento de fondo que también involucra la planeación, la gestión y el diseño de espacios arquitectónicamente accesibles. Se trata de que la política educativa sea rediseñada con la participación de los implicados y en diálogo constante con quienes tienen la función de llevar a cabo las orientaciones normativas.

Adicionalmente, se trata de que las políticas sean analizadas y reformuladas desde los desafíos que las personas con discapacidad, los afrodescendientes, las mujeres y las personas con orientaciones sexuales diversas le plantean a la escuela y a su quehacer. Se trata de asumir a las personas con discapacidad, al afro, al indígena, la mujer y a quienes tienen orientaciones sexuales diversas como seres humanos con trayectorias diferenciadas y construidas desde otros márgenes, donde quizá la escuela aún no tocado.

Todo lo anterior está planteado con el fin de que contribuyan a generar cambios en la cultura escolar, relacionados con los sistemas de creencias, las formas de enseñar, de flexibilizar los currículos y de estimular formas diferenciadas y alternativas de evaluar la calidad de educación, donde se tengan en cuenta criterios derivados de lo que requieren educativamente niñas, niños y adolescentes con algún tipo de discapacidad, o con orientaciones sexuales diversas o pertenecientes a una etnia o religión distintas.

Desafíos de las políticas educativas en inclusión

En el marco de estos desafíos, la elaboración de políticas educativas diferenciadas y fundamentadas en el derecho adquiere una especial relevancia no sólo por los variados aportes que estas hacen a los procesos de formación, sino también por

sus aportes a la ampliación de los marcos simbólicos culturales sobre los cuales se teje una sociedad democrática. Ante la pregunta ¿qué puede hacer la escuela para educar en la pluralidad y la diversidad, en virtud de reconocer las variadas expresiones de las libertades humanas propias de la diversidad cognitiva, religiosa, étnica y política; así como de la diversidad de género y de orientación sexual?, es necesario plantear respuestas concretas.

Las políticas públicas juegan un papel fundamental en la ampliación de los marcos valorativos de comunicación e interacción, vinculados con la constitución de referentes, valores, actitudes y conocimientos sobre las variadas formas de vivir, habitar y ser en el mundo.

En razón de ello, al incorporar dichas orientaciones, la escuela contribuye a que los estudiantes y profesores entren en contacto con otros mundos, modifiquen sus maneras particulares de comprenderse y de comprender a los otros seres humanos cercanos y lejanos que habitan el mismo planeta y, configuren sistemas de creencias, de valores y de actitudes más ajustadas a la dinámica plural y contingente de estructuración de la cultura.

Los procesos en la diversidad, la diferencia y el reconocimiento proporcionan variados elementos para leer y juzgar la dinámica social y, sobre todo para interpelar aquellas comprensiones de lo real, que una vez se han aquietado en un texto, pretenden ser el referente a imponer desde la escuela. Si bien para algunos teóricos las prácticas y los saberes pedagógicos tienen una función de promover ciertos lenguajes institucionales y de delimitar cierta ideología cultural y social particular, en esencia estos procesos también deben orientarse a reconocer ideologías diversas, que en diálogo con las propias, aportan comprensiones más plurales de lo real.

Retomando las palabras de Augué (1995), citado por Echavarría y Otálora (2012, 21): La diversidad del mundo se recompone a cada instante, y ahí hay un lugar muy especial para la escuela, pues a través de los procesos de formación que desde allí se imparten, los sujetos se hacen partícipes de esas recomposiciones del mundo, se reconocen como parte diversa, pero igual de esa dinámica de producción social y cultural, y configuran miradas más amplias de su ser en el mundo; por ello, habría que hablar de mundos y no mundo, como también de reconocer que esos mundos están en continua comunicación, de suerte tal, que nadie podría negar su existencia. Precisamente el papel de la educación inclusiva, en ese sentido, sería el de ratificarnos de la existencia de otros seres, otras culturas, otras cosmovisiones y cosmogonías que habitan y reestructuran el mundo.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Decreto 347 de 2012 Alcalde Mayor. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Decreto 151 De 2008 Alcalde Mayor. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Decreto 166 de 2010 Alcalde Mayor. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Decreto 166 de 2014 Alcalde Mayor. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Decreto 403 de 2008 Alcalde Mayor. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Decreto 470 de 2007 Alcalde Mayor. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Decreto 543 de 2011 Alcalde Mayor. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Decreto 554 de 2011 Alcalde Mayor. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Decreto Distrital 192 de 2010. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Directiva 19 de 2011 Alcalde Mayor. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.
- Concejo de Bogotá D.C. Acuerdo Distrital 137 de 2004. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.
- Concejo de Bogotá D.C. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.
- Concejo de Bogotá D.C. Acuerdo 359 de 2009 Concejo de Bogotá D.C. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.
- Concejo de Bogotá D.C. Acuerdo 447 de 2010 Concejo de Bogotá D.C. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.
- Concejo de Bogotá D.C. Acuerdo 463 de 2011 Concejo de Bogotá D.C. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.
- Concejo de Bogotá D.C. Acuerdo 484 de 2011 Concejo de Bogotá D.C. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.

- Concejo de Santa Fe de Bogotá, D.C. Acuerdo Distrital 022 de 1998. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.
- Concejo de Santa Fe de Bogotá, D.C. Acuerdo Distrital 16 de 1994. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.
- Echavarría, C.V. & Otalora, A. (2012). Culturas juveniles, educación religiosa escolar y catequesis. Conversaciones entre distintos campos disciplinares. Bogotá: Universidad de La Salle.
- Secretaría de Educación del Distrito a la Secretaría General. Concepto 130011 de 2010 Secretaría Distrital de Educación. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.
- Secretaría de Educación del Distrito. Directiva 1 de 2011 Secretaría Distrital de Educación. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.
- Secretaría General de la Alcaldía de Bogotá D.C. Circular 143 de 2013 Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.
- Secretaría General de la Alcaldía de Bogotá D.C. Concepto 11032 de 2011 Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.
- Veeduría Distrital. Circular 1 de 2012 Veeduría Distrital. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.

