Defensoría del Pueblo

RESOLUCIÓN DEFENSORIAL N°022-2011/DP

Lima, 09 DIC. 2011

VISTO:

El Informe Defensorial N° 155, denominado *"Los niños y niñas con discapacidad: Alcances y limitaciones en la implementación de la política de educación inclusiva en instituciones educativas de nivel primaria"*, elaborado por la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad.

ANTECEDENTES:

En el año 2007 la Defensoría del Pueblo presentó el Informe Defensorial N° 127 "Educación Inclusiva: Educación para todos. Supervisión de la política educativa para niños y niñas con discapacidad en escuelas regulares".

Dicho informe dio cuenta de diversas dificultades en el acceso de estudiantes con discapacidad a la modalidad educativa regular; la insuficiente capacitación especializada en apoyo de los docentes de aula; la escasa implementación de servicios de apoyo y asesoramiento a las necesidades educativas especiales; la falta de provisión de materiales de apoyo adaptados; las deficiencias en el desarrollo de un currículo adaptado; y la infraestructura escolar inaccesible.

CONSIDERANDO:

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

En materia de personas con discapacidad, la actuación de la Defensoría del Pueblo se sustenta en los artículos 1° y 44° de la Constitución Política que establecen la primacía de la persona humana, el respeto de su dignidad y la obligación del Estado de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos. Asimismo, en el artículo 7° de la Constitución que establece que las personas con discapacidad tienen derecho al respeto de su dignidad.

Segundo.- Objetivo general y ámbito de aplicación del Informe Defensorial. El Informe Defensorial tiene por objetivo contribuir con la adecuada implementación de la política de educación inclusiva diseñada por el Ministerio de Educación. Para ello, la supervisión realizada evalúa el grado de cumplimiento del Estado peruano de las obligaciones para garantizar el derecho a la educación de los niños y las niñas con discapacidad en instituciones educativas regulares públicas de

nivel primaria -urbanas e inclusivas- del ámbito nacional, identificando los alcances y limitaciones existentes.

En su elaboración se tomó en cuenta el Censo Escolar 2009, que registra la existencia de 2,167 instituciones educativas públicas de nivel primaria que reportan al menos un estudiante con discapacidad, y 195 Servicios de Apoyo y Asesoramiento a las Necesidades Educativas Especiales (SAANEE), ambas ubicadas en el área urbana. Resulta importante señalar que la Defensoría identificó 21 SAANEE adicionales durante su investigación defensorial. La supervisión aplicó una metodología que permite resultados generalizables en el ámbito nacional con un nivel de confianza de 95% para el caso de las instituciones educativas y 90% para el caso de los SAANEE. Se supervisaron 342 instituciones educativas públicas de nivel primaria y 115 SAANEE, del área urbana.

Tercero.- El derecho a la educación inclusiva. La educación inclusiva propone que todos los estudiantes, independientemente de sus condiciones y diferencias, accedan sin discriminación a la escuela para aprender juntos. Ello supone que las personas con necesidades educativas especiales, entre las que se encuentran las personas con discapacidad, tengan acceso al sistema educativo general.

Entre los instrumentos internacionales que garantizan el derecho a la educación inclusiva están la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Declaración de Salamanca de principios, política y práctica para las necesidades educativas especiales y las Normas Uniformes sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. En el ámbito interno, encuentra sustento en los artículos 2° inciso 2) y 16° de la Constitución Política del Perú.

El Tribunal Constitucional ha señalado que la educación tiene también una naturaleza de servicio público y requerirá de inspección y vigilancia estatal para asegurar la calidad y el logro de sus fines, tanto si el servicio es prestado por el Estado, como por un privado. Por lo tanto, la satisfacción del derecho a la educación inclusiva recae, con el mismo alcance, en las instituciones públicas y de gestión privada.

Cuarto.- La obligación del Estado en materia de educación inclusiva. La obligación de un enfoque inclusivo en la educación peruana está reconocida en la Ley N° 28044, Ley General de Educación; Ley N° 27050, Ley General de la Persona con Discapacidad; el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018; y diversas normas reglamentarias del Ministerio de Educación.

La gestión de la política de educación inclusiva en el Perú está a cargo del Ministerio de Educación, la Dirección Regional de Educación (DRE), la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), las instituciones educativas y los Centros de Educación Básica Especial (CEBE) a través del soporte de los Servicios de Apoyo y Asesoramiento para las Necesidades Educativas Especiales.

Son dos los órganos de línea que asumen la supervisión e implementación de la política de educación inclusiva: la Dirección General de Educación Básica Especial (DIGEBE),

encargada de brindar las orientaciones específicas sobre educación inclusiva y responsable de formular y proponer la política; y la Dirección General de Educación Básica Regula (DIGEBR), a la cual le corresponde la formulación e implementación de la propuesta articulada de una política de educación inclusiva de alcance nacional.

Por otro lado, las políticas y planes regionales o locales de las DRE y las UGEL deben concordar con las políticas nacionales diseñadas por el Ministerio de Educación en materia de educación inclusiva.

Las obligaciones del Estado en relación al derecho a la educación inclusiva deben ajustarse a un perfil consistente en cuatro aspectos interrelacionados y fundamentales, que constituyen el contenido esencial de este derecho: disponibilidad (obligación del Estado de garantizar un número suficiente de instituciones educativas inclusivas, SAANEE, docentes y material educativo), accesibilidad (que involucra: no discriminación, accesibilidad física y accesibilidad económica), aceptabilidad (que supone la obligación de garantizar una educación inclusiva de calidad), y adaptabilidad (que debe garantizar la permanencia de los niños con discapacidad en el sistema educativo).

Quinto.- Resultados de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo. La supervisión realizada tiene los siguientes resultados:

1. **Sobre la obligación de garantizar la disponibilidad de instituciones educativas, SAANEE y materiales educativos para la educación inclusiva-** El 52% de los directores considera que su institución educativa no se encuentra preparada para recibir a estudiantes con discapacidad. El número de SAANEE constituidos (216) hasta la fecha es insuficiente para cubrir la demanda educativa. No todos los Centros de Educación Básica Especial (CEBE); tampoco las DRE y UGEL han constituido el número suficiente de SAANEE en aquellas zonas donde no se cuenta con un CEBE. Varias regiones no cuentan con, al menos, un SAANEE por provincia.

   Sobre el material educativo, el 92% de las instituciones educativas supervisadas manifestó no haber recibido ningún tipo de material de enseñanza adecuado para la inclusión.

2. **Sobre la obligación de garantizar la accesibilidad gratuita y sin discriminación.-** Se constató la disposición por parte de las instituciones educativas a recibir estudiantes con discapacidad. Asimismo, no se identificaron casos de cobros en la matrícula a dichos estudiantes debido a su discapacidad, ni las asociaciones de padres de familia (APAFA) efectuaron ese tipo de cobros para ellos. No obstante, se identificaron cobros irregulares por parte del 24% del total de SAANEE instalados en diversas regiones del país. Estos cobros se exigen para la emisión del informe psicopedagógico, justificado en la carencia de recursos económicos tanto para desempeñar sus funciones de asesoría itinerante, como para la disponibilidad de materiales para elaborar dichos informes.

3. **Sobre las condiciones de accesibilidad física.** El 48% de las instituciones educativas públicas urbanas de primaria no cuentan con un ingreso autónomo con rampas en su frente; mientras que el 88% de los establecimientos supervisados no cuenta con un baño adaptado para el uso de personas con discapacidad. El 63% de los directores entrevistados señaló no haber solicitado a la UGEL o a la DRE apoyo para el mejoramiento de la infraestructura de la institución educativa, en la mayoría de los casos porque desconocían que podían realizar dicho requerimiento.

   De los 17 colegios del Programa Nacional de Recuperación de las Instituciones Públicas Educativas Emblemáticas y Centenarias de Lima, ocho presentan ingresos en desnivel con la vereda. Si bien estos ingresos deberían salvarse a través de una rampa, sólo cinco de ellos presentan una rampa. De estas instituciones educativas, 13 tienen sala de cómputo y sólo cinco las han ubicado en el primer piso. Ninguno cuenta con un software para personas con discapacidad visual.

4. **Sobre la obligación de contar con docentes capacitados para brindar una educación de calidad.** Se ha constatado una falta de capacitación docente en aspectos vinculados a la educación inclusiva. Según la información brindada por el Ministerio de Educación, las capacitaciones han estado priorizadas al personal de los CEBE, SAANEE y Programas de Intervención Temprana (PRITE). No se ha focalizado el trabajo con instituciones educativas regulares que reciben estudiantes con discapacidad.

   También se ha identificado la falta de preparación de los docentes para la atención educativa inclusiva. De las 16 universidades con Facultad de Educación que atendieron el requerimiento de información de la Defensoría del Pueblo, sólo tres cuentan con una especialidad en educación especial, siete con una asignatura de educación inclusiva, una con una asignatura para la atención de estudiantes con retardo mental como parte de la especialidad de educación inicial y, seis con algún curso de postgrado en educación inclusiva o similar.

5. **Sobre la obligación de contar con servicios de apoyo y acompañamiento para brindar una educación de calidad. El** número de SAANEE existentes no se da abasto para atender las necesidades de la educación inclusiva. Sólo el 40% de las instituciones educativas públicas urbanas de primaria reciben algún tipo de apoyo por parte de éstos. La frecuencia de visita es de un mes en el 14% de los casos, lo cual resulta insuficiente. En opinión de la Defensoría del Pueblo, el reducido número de equipos SAANEE en el territorio nacional, la baja frecuencia de sus visitas y el escaso apoyo manifestado por los docentes entrevistados influye negativamente en el proceso de inclusión educativa de los alumnos con discapacidad.

6. **Sobre la obligación de garantizar la permanencia en la educación sin discriminación ni malos tratos por la condición de discapacidad.** Si bien el 77% de los SAANEE ha llevado a cabo acciones de sensibilización de alumnos para prevenir casos de discriminación y reforzar el proceso de inclusión, se

identificaron 42 casos de maltrato o discriminación contra estudiantes con discapacidad en 22 instituciones. Es función de la UGEL capacitar a los profesores y adoptar todas las medidas necesarias para prevenir e identificar casos de maltrato, violencia o abuso físico, psicológico o sexual contra los niños y niñas, al margen de que se presenten dentro de la institución educativa o en los hogares.

7. **Sobre la obligación de realizar adaptaciones curriculares.** No obstante que el 79% de los directores de las instituciones educativas inclusivas considera que su institución brinda una atención acorde con las necesidades educativas especiales de los estudiantes, la Defensoría del Pueblo observa que los directores y docentes no realizan las adaptaciones curriculares de acuerdo con las orientaciones del SAANEE y parámetros pedagógicos. La realización de estas adecuaciones responde más al ingenio y buena voluntad del docente, que a un plan de trabajo y tipo de intervención debidamente planificados, coordinados y consensuados entre el docente, el SAANEE y los padres y las madres de familia.

En base a las consideraciones expuestas y, en el marco de su competencia constitucional y legal,

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- APROBAR el Informe Defensorial N° 155: "Los niños y niñas con discapacidad: Alcances y limitaciones en la implementación de la política de educación inclusiva en instituciones educativas de nivel primaria", elaborado por la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad de la Defensoría del Pueblo.

Artículo Segundo.- RECOMENDAR a la Ministra de Educación el diseño, elaboración e implementación de un Plan Nacional de Educación Inclusiva con objetivos de corto, mediano y largo plazo. Este Plan debería priorizar los siguientes aspectos:

- Encargar a la Dirección de Educación Básica Regular:

  a. Implementar de manera transversal la política de educación inclusiva a fin de revertir las dificultades existentes para la atención de calidad de los estudiantes con discapacidad.
  b. Diseñar material educativo adaptado en número suficiente a fin de atender las necesidades educativas individuales y especiales de los estudiantes con discapacidad de las instituciones educativas inclusivas.

- Encargar a la Unidad de Estadística Educativa (UEE):

  a. Elaborar una base de datos confiable y actualizada que sistematice, de manera desagregada, la información nacional sobre la educación de las personas con discapacidad en instituciones educativas de todas las etapas (básica y superior), niveles (inicial, primaria y secundaria), modalidades

(especial, regular y alternativa) y formas educativas (educación técnico productiva), para una adecuada gestión pedagógica e institucional.

b. Diseñar una opción de búsqueda en el *"Sistema de consulta de la calidad educativa ESCALE"*, que permita identificar las instituciones educativas inclusivas públicas y privadas que existen en el país.

- Encargar a la Oficina de Infraestructura Educativa (OINFE):

  a. Adecuar progresivamente los locales, ambientes y servicios de las instituciones educativas, considerando el principio de "diseño universal" recogido en el Reglamento Nacional de Edificaciones, que comprenda también al "Programa Nacional de Recuperación de las Instituciones Públicas Educativas Emblemáticas y Centenarias".

- Disponer la ubicación preferente y progresiva de las aulas de los estudiantes con discapacidad física en los primeros pisos, a través de una directiva general que norme las acciones de gestión pedagógica, institucional y administrativa para el desarrollo del año escolar 2012, en instituciones de Educación Básica y de Educación Técnico-Productiva.
- Elaborar indicadores de resultado en materia de educación inclusiva de niños y niñas con discapacidad, que puedan ser asumidos por las unidades ejecutoras del Ministerio de Educación, a efectos de diseñar un programa presupuestal con enfoque de resultados.
- Regular y supervisar la gestión y práctica pedagógica de las instituciones educativas privadas, conforme a los principios constitucionales, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPCD) y las disposiciones de la Ley General de Educación, la Ley General de las Personas con Discapacidad y otras normas, a fin de asegurar el respeto del derecho a la educación de los estudiantes con discapacidad.
- Coordinar con la Asamblea Nacional de Rectores, en su calidad de ente rector de estudio, coordinación y orientación de las actividades universitarias, a fin de que se implemente la temática de educación inclusiva en los planes de estudios de las universidades públicas y privadas en la modalidad de pregrado y postgrado.
- Promover que los institutos de educación superior no universitaria contemplen en sus planes de estudio una asignatura sobre la educación inclusiva.
- Desarrollar mecanismos de participación efectiva de las organizaciones representativas de personas con discapacidad en las decisiones sobre asuntos educativos que les conciernen, así como en el diseño y ejecución de políticas públicas educativas con el objetivo de que se atiendan sus demandas, conforme lo dispone la CDPCD.

- Establecer lineamientos sobre la atención de los niños y las niñas con discapacidad auditiva que contemplen, entre otras, medidas de carácter pedagógico para su atención de calidad, el respeto por su identidad lingüística, su derecho al uso del lenguaje de señas en la comunicación y en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Asimismo, posibilitar la disponibilidad del apoyo de interpretación de dicho lenguaje, los modelos lingüísticos y otros relacionados con una educación bilingüe para personas sordas, en cumplimiento de los ajustes razonables establecidos por la CDPCD.

Artículo Tercero.- RECOMENDAR a la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) disponer, de manera coordinada con el Ministerio de Educación, que la currícula de las facultades o escuelas universitarias, con énfasis en aquellas que ofrecen formación en Educación, Psicología, Trabajo Social, Medicina y Arquitectura, considere la temática de educación inclusiva en sus planes de estudios a nivel de pregrado y postgrado.

Artículo Cuarto.- RECOMENDAR a los Presidentes de Gobiernos Regionales, a los directores de las DRE y los directores de las UGEL:

a. Incorporar en los Proyectos Educativos Regionales un enfoque de discapacidad, a partir del diagnóstico elaborado por las DRE y UGEL, que permitan identificar las dificultades que enfrentan las personas con discapacidad para acceder a la educación. Asimismo, establecer metas, estrategias e indicadores que permitan medir el impacto de la política de educación inclusiva.
b. Disponer la creación de SAANEE en aquellos lugares donde aún no han sido constituidos, y que se aseguren los recursos humanos y materiales suficientes, de modo tal que exista al menos uno en cada provincia.
c. Asignar gradualmente un docente especializado en educación básica especial o inclusiva, sin aula a cargo, para cada institución educativa inclusiva, en los diferentes niveles educativos, a fin de desarrollar acciones de asesoramiento y apoyo en la atención de los estudiantes con discapacidad.
d. Realizar campañas locales y regionales de difusión permanente sobre las políticas de educación inclusiva, dirigidas tanto a docentes y padres de familia como al personal directivo, técnico y administrativo de los órganos de gestión educativa descentralizada y la sociedad en general.
e. Establecer mecanismos adecuados y efectivos de sanción ante el incumplimiento por parte de una institución educativa pública o privada de las disposiciones normativas que forman parte de la política de educación inclusiva.

Artículo Quinto.- REITERAR a los Presidentes de Gobiernos Regionales, a los directores regionales de educación y a los directores de las UGEL, las recomendaciones formuladas en el Informe Defensorial Nº 127, con especial atención en las siguientes:

a. Elaborar y difundir un directorio actualizado sobre las instituciones educativas inclusivas, CEBE, PRITE, SAANEE existentes en sus respectivas regiones y consignar dicha información en sus portales virtuales institucionales.
b. Realizar capacitaciones permanentes a docentes, directamente o mediante los SAANEE, sobre la inclusión de estudiantes con discapacidad.
c. Asegurar que en el presupuesto regional se consideren los recursos necesarios para la adecuación de la infraestructura de las instituciones educativas a las normas técnicas de accesibilidad para personas con discapacidad
d. Diseñar y desarrollar un plan de seguimiento, monitoreo y evaluación de los SAANEE, de manera que se verifique el cumplimiento de sus funciones.
e. Asignar a los SAANEE los recursos económicos, humanos y físicos suficientes para solventar los gastos que supone su funcionamiento y su movilidad local para el cumplimiento de la labor itinerante que realizan.
f. Aplicar criterios flexibles al momento de realizar la racionalización docente y no docente en los CEBE e instituciones educativas inclusivas.

Artículo Sexto.- RECOMENDAR a los directores de las instituciones educativas públicas y privadas:

a. Incorporar el enfoque de educación inclusiva en sus instrumentos de gestión y práctica pedagógica en concordancia con la política de educación inclusiva impartida por el Ministerio de Educación.
b. Solicitar la intervención de los SAANEE para la identificación de estudiantes con discapacidad y elaborar un registro de estudiantes incluidos, por tipo de discapacidad y género, que garantice una educación acorde con sus necesidades educativas especiales.
c. Coordinar con las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local, la capacitación y sensibilización de los docentes, personal administrativo, padres de familia y alumnos, sobre aspectos relacionados con la educación inclusiva.
d. Disponer que las aulas y las salas de cómputo sean ubicadas en el primer piso de las instituciones que tengan estudiantes con discapacidad física y visual.
e. Reducir la carga docente en aulas inclusivas que atienden a estudiantes con discapacidad, atendiendo al número de estudiantes incluidos, el tipo de discapacidad y la magnitud de la necesidad educativa especial que presentan, conforme lo establece la Directiva Nº 076-2006-VMGP/DINEBE.
f. Solicitar, para el caso de las instituciones educativas públicas, la asignación de un profesor especializado en educación básica especial o inclusiva, sin aula a cargo, para realizar acciones de apoyo y asesoramiento sobre la atención de estudiantes con discapacidad.

Artículo Sétimo.- REITERAR a los directores de las instituciones educativas, públicas y privadas, las recomendaciones formuladas en el Informe Defensorial N° 127, con especial atención en las siguientes:

a. Coordinar con los SAANEE el desarrollo de un plan que contemple la capacitación y orientación al personal docente y no docente; la adaptación de textos y materiales educativos; la elaboración de la evaluación psicopedagógica e indicadores de logro y el plan de orientación individual de los estudiantes con discapacidad incluidos.
b. Solicitar a las UGEL y DRE, la asignación de presupuesto para la adecuación de la infraestructura y mobiliario escolar, a fin de revertir las condiciones de inaccesibilidad en que se encuentran las instituciones educativas a su cargo.

Artículo Octavo.- ENCARGAR a la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad, así como a las Oficinas Defensoriales en el ámbito de su circunscripción, el seguimiento de las recomendaciones contenidas en el presente Informe.

Artículo Noveno.- INCLUIR la presente Resolución Defensorial en el Informe Anual al Congreso de la República, de conformidad con lo establecido por el artículo 27° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

EDUARDO VEGA LUNA
DEFENSOR DEL PUEBLO (e)