

**INFORME  
ANUAL  
SOBRE  
DERECHOS  
HUMANOS  
EN CHILE  
2014**

© Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2014  
© Ediciones Universidad Diego Portales, 2014  
ISBN: xxx-xxx-xxx-xxx-x

Editor general  
Tomás Vial Solar  
Edición  
Sergio Missana

Diseño  
Felicidad

Impreso en Chile por  
Salesianos Impresores S.A.

Universidad Diego Portales  
Dirección de Extensión y Publicaciones  
Av. Manuel Rodríguez Sur 415  
Teléfono (56-2) 676 2000  
Santiago de Chile  
[www.ediciones.udp.cl](http://www.ediciones.udp.cl)



Licencia Creative Commons: Reconocimiento – No comercial – Compartir igual: Los artículos de este libro se distribuyen bajo una Licencia Creative Commons. Pueden ser reproducidos, distribuidos y exhibidos bajo la condición de reconocer a los autores / las autoras y mantener esta licencia para las obras derivadas.

Las opiniones, análisis, conclusiones o recomendaciones expresadas en los artículos corresponden a las y los autores.

**INFORME  
ANUAL  
SOBRE  
DERECHOS  
HUMANOS  
EN CHILE  
2014**

**CENTRO DE DERECHOS HUMANOS  
FACULTAD DE DERECHO • UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES**



EDICIONES  
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES



## INDICE

Presentación	09
1. ¿Una nueva medida de lo posible? Verdad, justicia, memoria y reparaciones pos-dictadura.	21
2. La huelga, un derecho fundamental.	63
3. Trabajadoras de casa particular: invisibilizadas y discriminadas.	109
4. Territorios indígenas y política pública de entrega de tierra en Chile.	157
5. Diligencia debida: proyectos de inversión, propiedad sobre los recursos naturales y consulta libre, previa e informada a los pueblos y comunidades indígenas concernidos.	203
6. El impacto del sistema penitenciario en los derechos humanos: la percepción de las personas privadas de libertad.	245
7. Medio ambiente y derechos humanos: organismos genéticamente modificados y derechos del obtentor vegetal.	291
8. Derechos de los migrantes y refugiados.	333
9. Derecho a la salud mental: la infancia olvidada.	377
10. Derechos humanos de la infancia y adolescencia: política pública de protección de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes.	417
11. El derecho a una educación inclusiva y de calidad para estudiantes en situación de discapacidad en Chile.	447

12. Homoparentalidad en Chile y derechos humanos. 477

Biografías autores Informe 2014 493

## PRESENTACIÓN

El Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales presenta a la comunidad nacional su duodécimo *Informe Anual de Derechos Humanos*, relativo a los hechos ocurridos entre mediados de 2013 y mediados del presente año en diversos aspectos de los derechos humanos vigentes en Chile.

El *Informe*, que se elabora cada año, no pretende realizar un examen exhaustivo de en qué medida el Estado chileno cumple o no la totalidad de las obligaciones internacionales de derechos humanos, sino que tiene como propósito informar y analizar en profundidad, desde esa óptica, aspectos de nuestra vida social que consideremos de particular gravedad por su carácter estructural o que no han sido destacados con anterioridad, teniendo además en consideración las experiencias existentes dentro de la Facultad de Derecho de la UDP. De esta forma, el *Informe* se diferencia de otros estudios que poseen un carácter comprehensivo en materia de derechos humanos. Tampoco pretende este ser una publicación de carácter exclusivamente académico, que de cuenta en forma acabada de la literatura en un campo particular. Su vocación, desde su inicio, ha sido presentar, desde una perspectiva académica, sobre la base de un trabajo de investigación racionalmente fundado, una realidad social bajo la óptica de los derechos humanos, de modo que pueda ser fácilmente accesible para la comunidad nacional a la cual está dirigido. En la presente edición el *Informe* contiene 12 capítulos, los que se pasan a exponer sucintamente, junto con señalar algunas de las principales recomendaciones que en ellos se efectúan.

El *Informe* se inicia, como ha sido costumbre, con un capítulo titulado “¿Una nueva medida de lo posible? Verdad, justicia, memoria y reparaciones posdictadura”, a cargo de la investigadora Cath Collins y fruto del trabajo del Observatorio de Justicia Transicional (antes de Derechos Humanos) de la UDP, dirigido por la autora, relativo a las violaciones a los derechos humanos producidas durante la dictadura. Este capítulo permite efectuar comparaciones a través del tiempo en esta materia, y realiza un acucioso estudio de cómo se están llevando

a cabo los procesos penales producto de esas violaciones, mostrando que, en materia de verdad, justicia y de hacer efectivas las responsabilidades, aún falta un largo camino por recorrer, sin perjuicio de valorar positivamente los recientes anuncios del gobierno en esta materia. El capítulo sostiene asimismo que, aun en los casos excepcionales en que se han dictado sentencias definitivas con penas de cárcel efectiva, los beneficios otorgados a los presos representan con frecuencia una denegación de la escasa justicia aplicada. También se analiza la situación de las instituciones estatales relacionadas con la investigación y reparación, tales como el Instituto Médico Legal o la PDI, destacando los aspectos positivos y los problemas que se han dado en el transcurso del año. Respecto a estos diversos aspectos, la autora recomienda al Estado de Chile, entre otras cosas, la derogación o el dejar sin efecto la ley de Amnistía, el establecimiento de una instancia permanente de calificación de las víctimas y sobrevivientes de violaciones de DD.HH., y la provisión de asesoría y representación a las víctimas de tortura y prisión política.

Los derechos de los trabajadores y trabajadoras en Chile son el tema común de dos de los capítulos del *Informe 2014*. Los profesores César Toledo y Karla Varas, en el capítulo “La huelga, un derecho fundamental”, analizan acuciosamente—en relación a las normas internacionales—la actual normativa del Código del Trabajo respecto al derecho a la huelga, así como también la situación de los funcionarios públicos en esta materia. Los autores afirman que el panorama es bastante desolador, pues no solo existe una deuda en materia legislativa, sino también en el ámbito institucional y comunicacional, principalmente por la escasa y en algunos casos nula intervención del Estado para los efectos de dar una adecuada protección frente a los actos ejercidos por empleadores tendientes a mermar o anular el derecho de huelga, y por el tratamiento que recibe el ejercicio de este derecho por parte de los medios de comunicación social: resaltando situaciones puntuales de violencia invisibilizando el conflicto laboral de fondo que está detrás. Ante esta realidad, dos de las recomendaciones más relevantes son la de promover una reforma global a los Libros III y IV del Código del Trabajo y, con ello, a las normas que tratan sobre la huelga, teniendo como eje la libertad sindical en tanto derecho fundamental vital en toda democracia, por tratarse de una exigencia incumplida por el Estado de Chile, y consagrar el derecho de huelga dentro de las garantías contenidas en el artículo 19 de la Constitución Política, con alcance universal, admitiendo posibles restricciones o limitaciones en el caso de servicios esenciales, en el sentido estricto del término, de acuerdo a los estándares de la OIT.

La situación de las trabajadoras de casa particular (TCP) es el tema abordado por las investigadoras Lidia Casas y Helena Olea en el capítulo titulado “Trabajadoras de casa particular: Invisibilizadas y dis-

criminadas”. El propósito del capítulo es analizar la situación de las trabajadoras de casa particular en Chile a la luz de los estándares internacionales. En el análisis se consideran elementos fundamentales de la relación laboral de estas trabajadoras: contratación, salario, jornada laboral, dormitorio y alimentación, funciones o tareas, y violencia en el trabajo. Se aborda también la terminación de la relación laboral y la reclamación de derechos, ya sea en sede administrativa y judicial. Por último, se analizan los proyectos legislativos presentados y en discusión en el Congreso Nacional. En la investigación se aprecia también el importante aspecto migratorio que presenta hoy en Chile el trabajo doméstico. Las autoras concluyen que un régimen diferenciado en las condiciones laborales, de protección y reclamación de los derechos de las TCP, como el que existe hoy, perpetúa un subsidio de las más pobres y marginadas a quienes tienen más. Y que las actuales políticas migratorias facilitan el abuso. A fin de remediar estas graves violaciones a los derechos, las autoras recomiendan, entre otras cosas, garantizar la igualdad de derechos de las TCP con el resto de los trabajadores en lo relativo a la extensión de la jornada laboral, sin que medie un régimen de gradualidad, y diseñar y establecer un sistema que permita una efectiva fiscalización de parte de la Inspección del Trabajo de las condiciones de trabajo y habitación en que se desempeñan las TCP.

La problemática de los pueblos indígenas en Chile y el respeto de sus derechos humanos ha sido una constante de los diversos *Informes*. En este año se quiso analizar dos aspectos centrales de ella y que han sido además objeto de intenso debate público: la política de entrega de tierras y la exigencia de mecanismos de consulta libre, previa e informada respecto a los asuntos que afecten a los pueblos y comunidades indígenas en el contexto de proyectos de inversión en el norte de Chile.

La investigadora Antonia Rivas aborda el primer tema en el capítulo titulado “Territorios indígenas y política pública de entrega de tierra en Chile”. En él se analizan los estándares internacionales en materia de derechos territoriales de los pueblos indígenas, los derechos y mecanismos que contempla la legislación nacional al respecto, la política pública del Estado, las situaciones especiales de cada pueblo indígena, y los principales conflictos y puntos críticos asociados a las políticas de entrega de territorios. El estudio concluye afirmando que, lamentablemente, las propuestas elaboradas por la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, así como las múltiples recomendaciones e informes formulados por diversos órganos internacionales para abordar esta situación, no han encontrado hasta ahora una real acogida en el Estado y la sociedad chilena. Junto con ello, las deficiencias de la legislación y en la política pública, en particular la operación deficiente del Fondo de Tierras y Aguas de la CONADI y la demora en la titulación de las tierras fiscales, indican que se trata de una política pública fuertemen-

te expuesta a presiones políticas, poco transparente, que no permite un control sobre los recursos públicos invertidos ni sobre los procedimientos utilizados para la restitución de territorios reivindicados por los pueblos indígenas. Se señala también que se trata de una política pública fuertemente reactiva a los conflictos ocasionados por algunas comunidades indígenas, basada en criterios mercantiles, que no tiene un procedimiento estructurado y transparente que permita dar solución definitiva a los problemas territoriales de los pueblos indígenas. Y, junto con ello, la sostenida negativa a considerar la restitución de los territorios ancestrales y a contemplar mecanismos de solución que consideren dichos territorios no permite augurar una mejor relación de los pueblos indígenas con el Estado de Chile. A fin de avanzar en la solución de estas demandas, se recomienda generar un proceso participativo, impulsando un diálogo con las comunidades indígenas del país, especialmente con el pueblo mapuche, para establecer las demandas de territorios, las políticas públicas de restitución de territorios y recursos naturales; incrementar los presupuestos destinados al Fondo de Tierras de CONADI, de modo de agilizar la restitución a los pueblos indígenas de las tierras de propiedad legal y/o ancestral de las que han sido privados; y considerar la utilización de nuevos mecanismos como la expropiación por causa de interés público, con el fin de garantizar la celeridad y efectividad de la acción del Estado en la restitución de las tierras de ocupación ancestral de los pueblos indígenas.

La exigencia de una consulta previa, libre e informada (CLPI) respecto a los actos que son susceptibles de afectar directamente a los pueblos o comunidades indígenas es el tema desarrollado por los investigadores Alonso Barros y Judith Schönsteiner en el capítulo “Diligencia debida: Proyectos de inversión, propiedad sobre los recursos naturales y consulta libre, previa e informada a los pueblos y comunidades indígenas concernidos”. El capítulo analiza, a la luz de la normativa internacional, especialmente del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), y los estándares para empresas en materia de derechos humanos, la CPLI en relación a proyectos de inversión mineros en Chile; revisa el cumplimiento por Chile de las obligaciones internacionales en los procesos de adopción del reglamento del SEIA (DS 40), así como en el proceso de la “Mesa de Consenso” que reglamentó (mediante el DS 66) la CPLI en reemplazo del Decreto 124 de MIDEPLAN; y evalúa en qué medida dichos reglamentos están conformes al derecho internacional y si le permiten a Chile sostener ante la comunidad de naciones que ha cumplido con sus obligaciones internacionales en la materia. Se concluye que, tanto los procesos de elaboración de esos instrumentos como en lo sustantivo no se satisfacen los estándares impuestos por el derecho internacional. Ante esto, se recomienda dar

prioridad a la adecuación a los estándares internacionales de la regulación sobre CPLI e inversiones; especialmente, que se obligue a la CPLI de *todos* los actos administrativos y legislativos susceptibles de afectar a los pueblos indígenas. Además, el capítulo analiza los estándares requeridos por parte de los inversionistas, especialmente en los casos que el Estado no cumple con su deber de garante de los derechos de los pueblos indígenas. En ese contexto, se recomienda que las empresas mineras debieran cumplir con los estándares internacionales aun en situaciones en las que el Estado no requiere la consulta, tales como el otorgamiento de concesiones, derechos de aguas, o exploraciones.

Para el Centro de Derechos Humanos y la Facultad de Derecho de la UDP ha sido una constante preocupación el análisis de la situación de nuestro sistema carcelario y las políticas criminales desde la perspectiva de los derechos humanos. Este *Informe* no es la excepción: en el trabajo de los investigadores Olga Espinoza, Fernando Martínez y Guillermo Sanhueza, “El impacto del sistema penitenciario en los derechos humanos: La percepción de las personas privadas de libertad”, se aborda la situación de los derechos humanos en el sistema penitenciario de Chile, a partir del análisis de la relación entre política penitenciaria y derechos humanos, durante el último lustro, desde la doble perspectiva de los estándares normativos internacionales y de la opinión de las personas privadas de libertad. De esta forma, se logra contrastar el marco jurídico y de política pública, con los datos obtenidos a través de una encuesta de auto reporte, para establecer algunas hipótesis y delinear conclusiones y recomendaciones. En lo central se concluye que en Chile los avances en materia penitenciaria aún distan de ordenarse en un diseño de política pública integral, capaz de traducirse en una mejor satisfacción de las necesidades de las personas privadas de libertad y, con ello, en un mayor ajuste a los estándares internacionales de derechos humanos. Se señala que persisten problemas graves, como la sobrepoblación y consecuente hacinamiento de los internos en una considerable cantidad de cárceles. La mantención de este problema revela una inadecuada política estatal en materia de infraestructura penitenciaria, pero, por sobre ello, la carencia de una política criminal dirigida a potenciar los sistemas semiabiertos (Centros de Educación y Trabajo) y abierto. A fin de remediar estas falencias, se recomienda, entre otras cosas, fortalecer y diversificar los mecanismos de control externo de la ejecución penal, potenciando el rol del Programa de Defensa Penitenciaria de la Defensoría Penal Pública, así como intensificar el control jurisdiccional e instalar el Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura; aumentar la inversión en mejorar la formación del personal institucional, tanto de oficiales como de suboficiales, así como del personal técnico. Ello incluye seguir incorporando transversalmente un enfoque de derechos humanos en la

formación de los gendarmes, avanzando hacia una mayor coherencia con la misión institucional (no solo de custodia, sino también de re-inserción) y hacia el desarrollo de perfiles de carrera diferenciados y oportunidades de formación permanente para su personal.

El análisis, desde una perspectiva de los derechos humanos, de los organismos genéticamente modificados (OGM) es el tema que aborda la investigadora Ignacia Mewes en su capítulo “Medio ambiente y derechos humanos: Organismos genéticamente modificados y derechos del obtentor vegetal”. En él se identifican y analizan los principales aspectos involucrados en el debate generado en torno a la utilización de organismos genéticamente modificados en la agricultura, y los riesgos socioeconómicos y ambientales que su empleo genera, así como las preocupaciones que surgen del consumo de este tipo de alimentos, incluyendo aquellos que contienen algún ingrediente o aditivo de esta naturaleza. Al respecto, el capítulo destaca la falta de transparencia que existió por años en nuestro país respecto de los cultivos transgénicos autorizados por el SAG, los pocos espacios de participación con que cuenta la ciudadanía, las carencias regulatorias e institucionales existentes en la materia, así como las dificultades que plantea para la conservación de nuestro patrimonio genético y para los derechos de los pequeños agricultores y comunidades indígenas la adhesión de Chile a la versión 91 del Convenio UPOV. A fin de remediar estas falencias, se recomienda, entre otras cosas, ratificar el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, dictar una Ley de Bases de Bioseguridad que sea fruto de un amplio consenso político y ciudadano, y dictar en el más breve plazo los reglamentos y resoluciones que están pendientes y que son necesarios para aplicar disposiciones legales relevantes en esta materia.

Una de las áreas más relevantes de la labor del Centro de Derecho Humanos de la UDP, manifestada en la existencia de una Clínica de Migrantes y Refugiados y en capítulos de *Informes* anteriores, es la realidad de migrantes y refugiados en Chile. En este año, el capítulo “Derechos de los migrantes y refugiados” fue elaborado por los investigadores Patricio Rojas y Víctor Hugo Lagos, los que realizan un diagnóstico de la situación actual de las personas migrantes y solicitantes de refugio que residen en el país, examinando, por una parte, las principales vulneraciones de derechos humanos producto de una normativa legal desactualizada y cómo se han abierto, estos últimos años, alternativas para la efectiva protección de estos derechos y, por otra parte, realizando un análisis acerca de la efectividad de la Ley 20.430, que establece disposiciones sobre refugiados en el país desde 2010. Se concluye, en base al tratamiento que los migrantes reciben por parte de la administración del Estado, que Chile necesita un cambio legislativo en la materia para responder al fenómeno migratorio actual. Chile

carece actualmente de una política migratoria clara y con un enfoque de derechos humanos, implementando soluciones parche que no han tenido una debida aplicación en los casos que lo ameriten. En materia de refugio, si bien la entrada en vigencia de la Ley 20.430 significó un gran avance en lo relativo a la temática y en general de la legislación relativa a los derechos humanos de las personas extranjeras en nuestro país, su aplicación, al menos hasta el 2013, no fue satisfactoria respecto a los estándares de derechos humanos, lo que provoca que Chile vulnere los instrumentos internacionales ratificados. En base a lo anterior, se recomienda que el Estado de Chile lleve a cabo un nuevo marco regulatorio en materia de migración, el que en su discusión y aprobación debe incorporar las recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos y de los órganos de tratados; en materia de protección de refugiados, es necesario que elimine las prácticas arbitrarias que limitan el ejercicio pleno del derecho al asilo. Por último, se recomienda corregir las prácticas discriminatorias en frontera por parte de la PDI, en particular mejorando el monitoreo y la capacitación de los funcionarios.

En el *Informe 2013* se abordó una temática novedosa, al menos en Chile, en materia de derechos humanos: la salud mental como derecho humano. Este año, profundizando esta línea, las investigadoras Elisa Ansoleaga y Ester Valenzuela, en su capítulo titulado “Derecho a la salud mental: La infancia olvidada”, estudian cómo el Estado cumple sus obligaciones en esta materia particular. Para ello, el capítulo examina la situación relacionada con el estado de salud mental de niños, niñas y adolescentes (NNA) chilenos/as, analizando la oferta de programas públicos y las posibilidades de acceso a la promoción y a la atención en salud mental. Se concluye que los resultados son dramáticos y se constata la presencia de importantes inequidades sociales, que, mediante procesos de discriminación, impiden el acceso oportuno, equitativo y de calidad, vulnerando con ello los derechos de NNA. De esta forma, se afirma, el Estado está en deuda con un derecho que es fundamental para el desarrollo y ejercicio de otros derechos. A fin de remediar lo anterior, se recomienda, entre otras cosas, destinar más recursos para la prevención, promoción y atención en salud mental infanto juvenil de acuerdo con las características del sistema de salud del país y las necesidades de la infancia, evitando la discriminación social que hoy atraviesa la provisión de este servicio; elaborar una ley de protección integral de derechos de la infancia que incorpore dentro de su normativa la salud mental de NNA; y elaborar una política nacional de salud mental infanto-juvenil que establezca los recursos y mecanismos por los cuales se hacen efectivos y reclamables los derechos de NNA.

Los derechos de los niños, niñas y adolescentes son también materia de preocupación del capítulo de las investigadoras Camila de la Maza

y María Paz Riveros, titulado “Derechos humanos de la infancia y adolescencia: Política pública de protección de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes”. Su estudio se enfoca en el sistema de protección de derechos de NNA en Chile, observando la política pública infanto juvenil, a través de las normas que la conforman y el modo de operar del sistema, preguntándose si estos han dado una respuesta acorde a las recomendaciones que distintos organismos de derechos humanos han formulado a Chile, de acuerdo a las obligaciones que el Estado ha contraído. Se focaliza también en la situación de aquellos NNA que se encuentran bajo el cuidado del sistema de residencias. De este estudio se concluye que el Estado actúa aún a partir de la doctrina de la situación irregular, luego de 24 años de ratificada la Convención de Derechos del Niño, no logrando adaptar sus normas y sus prácticas a la protección integral de derechos; que no existe intervención estatal integral y sistemática que mire a la infancia como un todo, habiendo una carencia de una institucionalidad que pueda formular y aplicar la política pública, lo que se manifiesta, entre otras cosas, en que el Estado no cuenta con estadísticas que le permitan conocer exhaustivamente la situación real de los NNA intervenidos. Y, en materia de residencias, se concluye que aquellos NNA que se encuentran bajo el cuidado del sistema de residencias, están en una situación de grave vulneración de derechos. La constatación de estas realidades fundamenta que se recomiende dictar una ley de promoción y protección integral de derechos, derogando la actual Ley de Menores; fortalecer institucionalidad infanto juvenil con mayores atribuciones y presupuesto para que pueda efectivamente articular la política pública y realizar un adecuado trabajo intersectorial que permita un abordaje integral de las necesidades de NNA. Y en cuanto al sistema residencial, se señala que es urgente que se trate efectivamente de una medida de última ratio y excepcional, y en consecuencia se apliquen causales claras y específicas que funden la medida de separación con la familia de origen, determinando plazos para internación y efectivo control de la judicatura sobre ellos.

Otro aspecto de los derechos de niños, niñas y adolescentes que aborda el presente *Informe* es la cuestión de cómo el sistema educativo integra la realidad de los estudiantes con discapacidad. Las investigadoras Pilar Muñoz y Liliana Ramos, en su trabajo “El derecho a una educación inclusiva y de calidad para estudiantes en situación de discapacidad en Chile”, analizan aspectos relativos a la implementación de la Convención sobre Derechos de Personas con Discapacidad (CDPCD) en Chile, particularmente en lo referido al derecho a la educación en el sistema escolar, en los niveles de educación básica y media. El informe muestra que, si bien en Chile se evidencian avances respecto de los desafíos educativos planteados por la Convención, existen vacíos

importantes que deben ser abordados para asegurar el acceso y permanencia de las personas en situación de discapacidad en sistemas escolares inclusivos y con foco en el aprendizaje de todos y todas. Estos vacíos se agudizan por la ausencia de disposiciones legales efectivas que aseguren los mandatos de la CDPcD en materia de educación y por la presencia de instrumentos legales que no se ajustan a su enfoque sobre discapacidad y educación inclusiva. Se afirma que la realidad chilena es la de un país que mantiene un sistema de educación segregado para NNA con discapacidad, el cual convive con un sistema escolar común que, en forma parcial y voluntaria, ofrece algunos espacios para que estudiantes con discapacidad puedan ser parte de él. Para ajustar esta realidad a las exigencias del derecho internacional de los derechos humanos, se recomienda, entre otras cosas, alinear los diversos instrumentos legales que brindan orientaciones sobre la inclusión de estudiantes con discapacidad a los planteamientos de la CDPcD. La Ley 20.422 debiera ser más robusta al establecer el derecho de los estudiantes con discapacidad a una educación básica y media inclusiva, que asegure la no discriminación por motivos de discapacidad; urge la creación de políticas que hagan valer los planteamientos de la CDPcD y de la Ley 20.422 en el ámbito educativo; y el Decreto 170 debiera reformularse, eliminando el enfoque clínico que lo sustenta, que asocia en forma directa las necesidades educativas especiales a la presencia de déficits o trastornos. También aparece como necesario instalar, en términos comunicacionales y de decisiones educativas, el enfoque de la educación inclusiva como un asunto que le compete a la educación general, en que la educación especial puede actuar colaborativamente, pero no como responsable.

Otra temática que ha sido constante en los *Informes* anteriores son los derechos de las personas LGTBI. En este año, los investigadores Juan José Álvarez y Tomás Vial, en el capítulo “Homoparentalidad en Chile y derechos humanos”, abordan cómo el Estado asegura el igual ejercicio de la parentalidad y maternidad en Chile, tanto en filiación y adopción como en procesos de fertilización asistida, de hombres y mujeres gay, lesbianas y trans. Se concluye que hoy la normativa chilena desconoce y niega ese derecho a esa parte de la población chilena, lo que constituye una infracción a los compromisos que Chile ha tomado con la comunidad internacional. Para remediar esta situación, se recomienda establecer, tanto en el proyecto de Acuerdo de Vida Pareja como en cualquier proyecto futuro de matrimonio igualitario, la igualdad de condiciones de parejas del mismo sexo con las heterosexuales en materia de cuidado y tuición de los hijos; la dictación de una ley que asegure a todas las personas un igual acceso a las técnicas de fertilización asistida, incluyendo a las personas LGTBI y a las parejas del mismo sexo; y modificar la ley de adopciones en el sentido expreso

de reconocer a las personas LGTBI como posibles adoptantes y, en el caso de parejas del mismo sexo, que su tratamiento sea igual al de las heterosexuales.

La publicación del *Informe de Derechos Humanos 2014* no hubiera sido posible sin el dedicado esfuerzo de los autores de los diversos capítulos que este contiene, así como el de numerosos ayudantes alumnos de la UDP. El Centro de Derechos Humanos quiere agradecerles a todos y a todas este esfuerzo mancomunado. Se agradece en particular a Susana Kuncar, periodista de la Facultad de Derecho, sin la cual el *Informe* no podría ser difundido, y el valioso trabajo de organización y apoyo prestado por Carmen Gloria Álvarez. También quisiéramos destacar el dedicado y acucioso trabajo de edición de Sergio Missana, que tendrá siempre algo que decirnos sobre nuestra forma de escribir y en ayudarnos a transmitir mejor nuestro análisis, y la generosa colaboración de los ayudantes Sebastián Latorre e Israel Meliqueo en este aspecto. Se agradece, finalmente, a Felipe Gana y Matías Rivas, de Ediciones UDP, por su valioso apoyo en la edición de este *Informe*, así como a la misma Universidad por apoyar económicamente su publicación.

Dr. Tomás Vial Solar  
Editor General

Dra. Judith Schönsteiner  
Directora del Centro de Derechos Humanos de la UDP

**EL DERECHO A  
UNA EDUCACIÓN  
INCLUSIVA Y  
DE CALIDAD  
PARA ESTUDIANTES  
EN SITUACIÓN  
DE DISCAPACIDAD  
EN CHILE<sup>1</sup>**

Entonces empezamos la larga travesía de encontrar un colegio, y es una situación bien traumática, y creo que mi historia no ha sido distinta que el resto de otros papás de niños con necesidades educativas especiales. Es súper dramático, duro y desesperanzador, porque comienzas a buscar y los colegios que ofrecen el proyecto de integración son muy pocos, y de esos pocos que hay, casi todos tienen los cupos tomados desde que los niños son pequeños  
(PAULA TAPIA, MIEMBRO DE LA ASOCIACIÓN X FRÁGIL DE CHILE).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Este capítulo ha sido preparado por las académicas Liliana Ramos Abadie y María del Pilar Muñoz Hardoy de la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales, con la colaboración de la ayudante de investigación María Isabel Juacida Ortiz.

<sup>2</sup> Paula Tapia, entrevista personal realizada para la elaboración de este informe, 20 de mayo de 2014.



## SÍNTESIS

El presente informe analiza aspectos relativos a la implementación de la Convención sobre Derechos de Personas con Discapacidad (en adelante, CDPcD o la Convención) en Chile, particularmente en lo referido al derecho a la educación en el sistema escolar en los niveles de educación básica y media. Para su realización se utilizó una metodología de investigación cualitativa, empleando, como técnicas de recolección y producción de información, entrevistas semi estructuradas y grupos focales –realizados con personas con discapacidad, familiares, representantes de organizaciones de la sociedad civil, miembros de instituciones del Estado, profesionales de la educación y expertos del área–; análisis documental de textos legales y curriculares; análisis de fuentes secundarias, específicamente las estadísticas sobre discriminación producidas por la Superintendencia de Educación y un estudio reciente sobre la temática realizado por la Fundación Chile; y análisis de notas de prensa.

El informe muestra que, si bien en Chile se evidencian avances respecto de los desafíos educativos planteados por la Convención, existen vacíos importantes que deben ser abordados para asegurar el acceso y permanencia de las personas en situación de discapacidad en sistemas escolares inclusivos y con foco en el aprendizaje de todos y todas. Estos vacíos se agudizan por la ausencia de disposiciones legales efectivas que aseguren los mandatos de la CDPcD en materia de educación o por la presencia de instrumentos legales que no ajustan su enfoque sobre discapacidad y educación inclusiva. En este tema, la realidad chilena es la de un país que mantiene un sistema de educación segregado para niños, niñas y jóvenes con discapacidad, el cual convive con un sistema escolar común que, en forma parcial y voluntaria, ofrece algunos espacios para que estudiantes con discapacidad puedan ser parte de él. Esta tensión cobra especial relevancia en el escenario político y educativo actual, en que se discute una reforma educacional que, entre otras cosas, propone el fin a la selección de estudiantes en los establecimientos educacionales como mecanismo

para reducir la segregación y avanzar en la construcción de espacios educativos inclusivos.

*PALABRAS CLAVE: Educación inclusiva, Discapacidad, Convención sobre Derechos de Personas con Discapacidad, Programas de Integración Escolar, Reforma educacional*

## INTRODUCCIÓN

La CDPcD compromete a sus Estados partes, entre los cuales se encuentra Chile,<sup>3</sup> a asegurar un sistema educativo inclusivo en todos los niveles a fin de hacer efectivo el derecho a la educación de las personas con discapacidad, sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades (artículo 24). Tal como señala la Convención, al hacer efectivo este derecho los Estados partes deben asegurar: i) que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de su discapacidad; ii) el acceso a una educación inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones y en la comunidad en que vivan los y las estudiantes; y iii) que se realicen los *ajustes razonables* en función de las necesidades individuales,<sup>4</sup> así como la facilitación de medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión.

Chile es un país que tiene recorrido en este tema. De hecho, cuenta desde la década de los noventa con instrumentos legales y normativas que fomentan la integración de estudiantes con discapacidad en la educación común. Sin embargo, también existen en nuestro país una serie de contradicciones que no permiten avanzar en forma decidida hacia una educación inclusiva y de calidad para todos, que brinde oportunidades a los y las estudiantes en situación de discapacidad. Resulta clave para reconocer la importancia de profundizar en este tema la información de la Superintendencia de Educación respecto de las denuncias por discriminación en el sistema escolar. De acuerdo a esta informa-

<sup>3</sup> Chile suscribió y ratificó la Convención sobre Derechos de Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo en 2008. Este instrumento fue aprobado por consenso en diciembre de 2007 por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas.

<sup>4</sup> Según la CDPcD se entiende por "ajustes razonables" las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

ción, en 2013 se produjeron 161 denuncias por discapacidad física y/o intelectual, siendo esta la segunda causa principal de este tipo de reclamos. Cabe señalar que la primera causa fue el déficit atencional, con 433 denuncias, la que, sin ser considerada una discapacidad, constituye un trastorno asociado a necesidades educativas especiales. Más recientemente, entre enero y marzo de 2014, se han producido 34 denuncias por discapacidad física y/o intelectual, y 53 por déficit atencional.<sup>5</sup>

Los estándares fijados por la Convención respecto del derecho a la educación de estudiantes con discapacidad instalan dos elementos clave que serán analizados en este *Informe*, a la luz de la realidad chilena. El primero de ellos es el acceso a una educación general e inclusiva en igualdad de condiciones que los demás, lo que se materializa en la presencia de instituciones escolares comunes (no especiales) públicas y gratuitas, que contemplen vacantes para estudiantes en situación de discapacidad que viven en la comunidad circundante. El segundo elemento apunta a la capacidad de estas instituciones para dar respuesta a las necesidades educativas especiales (NEE) de los y las estudiantes, en función del logro de aprendizajes académicos y sociales significativos para sus vidas. En este contexto, el presente *Informe* profundiza en ambos aspectos considerando datos disponibles, el análisis de políticas y normativas legales en la materia, la revisión de las orientaciones curriculares emanadas del Ministerio de Educación (en adelante, MINEDUC) y la percepción de actores relevantes vinculados a la temática. Finalmente, se entregan recomendaciones específicas de políticas educativas para hacer efectivo el derecho a una educación inclusiva y de calidad para todos los niños, niñas y adolescentes con discapacidad que desarrollan su proceso educativo en nuestro país.

Para el desarrollo de este informe, se realizó un grupo focal con 11 jóvenes con discapacidad intelectual del nivel laboral de la Escuela Especial Los Lirios de COANIL, cuyas edades fluctúan entre los 18 y 26 años. Además, fueron entrevistadas las siguientes personas, quienes autorizaron a mencionar sus nombres en forma pública:

**Aída Guzmán Cifuentes:** Educadora diferencial con mención en discapacidad intelectual. Hasta abril de 2014 se desempeñó como coordinadora de la Unidad de Educación Especial del MINEDUC, cargo que ocupó durante tres años. Actualmente es parte del equipo de la Unidad de Educación Media de la División de Educación General de MINEDUC.

**Cynthia Duk Homad:** Educadora diferencial y experta en educación inclusiva. Actualmente dirige el Centro de Innovación y Educación Inclusiva de la Universidad Central.

<sup>5</sup> Superintendencia de Educación, Estadísticas de discriminación, [www.supereduc.cl](http://www.supereduc.cl)

**Wilson Rojas Arévalo:** Profesor de educación diferencial y psicólogo educacional especializado en inclusión. Jefe del Departamento de Educación del Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) desde 2009.

**Rosa Blanco Guijarro:** Licenciada en Ciencias de la Educación. Directora de la Organización de Estados Iberoamericanos en Chile. Trabajó durante varios años en UNESCO y en el Ministerio de Educación español.

**Irma Iglesias Zuazola:** Presidenta de la Fundación grupo Down21-Chile, organización de madres y padres de personas con síndrome de Down. Consejera del SENADIS. Miembro consultivo de la Red Iberoamericana de Expertos, Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

**Paula Tapia Silva:** Ex directora ejecutiva de la Asociación Nacional del Discapacitado Mental. Miembro de la Asociación X Frágil de Chile. Madre de un hijo con necesidades especiales que tiene síndrome de X frágil.

**Eliana Corbett Godoy:** Profesora de educación general básica. Directora del colegio Institución Teresiana.

**Matías Poblete Sandoval:** Profesor de Educación Diferencial. Presidente y representante legal de la Fundación Nacional para la Accesibilidad, el Diseño Universal y la Inclusión Social. Persona con discapacidad visual.

También fue entrevistado el padre de una niña sordo-ciega y con retraso en el desarrollo cognitivo, quien prefirió no dar su nombre públicamente para este informe.

## **1. EL ACCESO DE LOS/AS NIÑOS/AS CON DISCAPACIDAD A LA EDUCACIÓN COMÚN**

### **1.1. Normativa legal**

Desde la década de los noventa, junto con el retorno a la democracia, nuestro país ha ido progresivamente abriendo espacios a la integración de estudiantes con discapacidad en sistemas de educación común. El primer decreto orientado a esta temática fue el Decreto Supremo de Educación 490 de 1990. A partir de 1998, con la promulgación del Decreto 1, el Estado de Chile dio un impulso más fuerte desde un punto de vista financiero a proyectos en este ámbito. Este decreto se creó para regular el capítulo II de la Ley 19.284 de Integración Social de Personas con Discapacidad de 1994,<sup>6</sup> referido al acceso a la educación. Con relación a la integración escolar, el Decreto 1 señala que:

<sup>6</sup> Cabe señalar que esta fue la primera ley orientada a la promoción de derechos de personas con discapacidad en Chile en los diversos ámbitos de la vida social.

Los establecimientos educacionales comunes del país deberán incorporar las innovaciones y adecuaciones curriculares necesarias para permitir y facilitar a las personas que tengan necesidades educativas especiales, el acceso a los cursos o niveles, brindándoles la enseñanza complementaria que requieran para asegurar su permanencia y progreso en dicho sistema, como ocurre con los proyectos de integración.

En 2010, la Ley 19.284 fue derogada por la Ley 20.422, que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad. Este cambio generó la necesidad de modificar el Decreto 1 con el fin de contar con una normativa actualizada y orientada por una perspectiva inclusiva. En agosto de 2012 la implementación de la Ley 20.422 fue evaluada por una comisión de la Cámara de Diputados, cuyo informe, emanado en noviembre de ese año, explicitó que ninguna de las medidas relativas a la temática de educación e inclusión escolar contaba con normativa reglamentaria.<sup>7</sup> Particularmente, con relación al acceso, el informe señala que frente a las siguientes prescripciones de la ley no se cuenta con normativa reglamentaria ni tampoco existe obligación pendiente de dictarla: i) acceso a establecimientos públicos y privados del sistema de educación regular o a los establecimientos de educación especial, según corresponda, que reciban subvenciones o aportes del Estado; ii) incorporación de innovaciones y adecuaciones curriculares, de infraestructura y materiales de apoyo para facilitar el acceso a los cursos y niveles existentes y brindarles los recursos para asegurar su permanencia y progreso; iii) existencia de clases especiales dentro del mismo establecimiento educacional o en escuelas especiales, cuando no sea posible la integración en los cursos de enseñanza regular, atendida la naturaleza y tipo de discapacidad del alumno; y iv) modificaciones necesarias en el sistema de subvenciones educacionales o a través de otras medidas conducentes a este fin, para colaborar en el logro de las medidas anteriores.

Sobre este aspecto, en el Informe Inicial de Aplicación de la CDPcD presentado en agosto de 2012 por el gobierno chileno ante la Organización de Naciones Unidas,<sup>8</sup> se indicó que, con el objeto de que el sistema educativo del país tendiera progresivamente a una educación más inclusiva, el MINEDUC se encontraba trabajando (en ese momento) en la elaboración de un decreto que contextualizaría el accionar educativo de la modalidad de educación especial, tanto en escuelas

<sup>7</sup> Departamento de Evaluación de la Ley, Cámara de Diputados de Chile, Evaluación de la Ley 20.422, noviembre de 2012.

<sup>8</sup> Informe presentado por el Gobierno de Chile para su examen por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU.

diferenciales como comunes. Ahora bien, a la fecha, esta normativa reglamentaria aún no se encuentra disponible, lo que refleja la ausencia de un procedimiento básico para asegurar el adecuado acceso de estudiantes con discapacidad a una educación general e inclusiva, en igualdad de condiciones que los demás, tal como establece la Convención. Sobre este punto, la ex coordinadora nacional de la Unidad de Educación Especial del MINEDUC, Aída Guzmán, al ser entrevistada para este *Informe*, planteó que se han hecho esfuerzos importantes desde el MINEDUC por avanzar en la elaboración del reglamento, pero que este “se ha demorado más de lo que hubiéramos querido, porque ha habido varias situaciones en que las mismas normativas son un nudo para poder avanzar”.<sup>9</sup> Por su parte, Wilson Rojas de SENADIS señaló que este organismo realizó en 2013 una serie de reparos al decreto que se estaba trabajando con MINEDUC, ya que “el cariz que le quería dar la antigua administración no era realmente inclusivo”;<sup>10</sup> además, enfatizó la importancia de la reforma educacional que se avecina, visualizándola como una oportunidad para generar un sistema de educación general más inclusivo, con foco en la generación de condiciones de contexto para que las y los estudiantes en situación de discapacidad reciban respuestas educativas pertinentes y de calidad. Sobre este aspecto, Cynthia Duk sostuvo que es necesario hacer un cambio en la política de integración escolar y educación especial, el que debe enmarcarse en el actual proceso de reforma educacional que aspira a erradicar la segregación en Chile y combatir las desigualdades, “sobre todo las educativas”.<sup>11</sup>

En marzo de 2014, un grupo de diputados, junto con la presidenta de la Fundación Down21-Chile, Irma Iglesias,<sup>12</sup> presentaron un proyecto de reforma constitucional con el fin de promover el reconocimiento de las personas en situación de discapacidad, “independientemente de su edad, de su género o condición”.<sup>13</sup> Este proyecto persigue, además del reconocimiento constitucional, garantizar el derecho a la educación de las personas con discapacidad y la libertad de trabajo con su consecuente protección.<sup>14</sup> Este hecho refleja la falta de reconocimiento legal que se da en nuestro país respecto de las personas en situación de discapacidad. De acuerdo a Irma Iglesias:

El prestigio internacional del Estado de Chile está en juego si no incorporamos la variable discapacidad en nuestra Carta

<sup>9</sup> Aída Guzmán, entrevista personal, 9 de mayo de 2014.

<sup>10</sup> Wilson Rojas, entrevista personal, 7 de mayo de 2014.

<sup>11</sup> Cynthia Duk, entrevista personal, 9 de mayo de 2014.

<sup>12</sup> Irma Iglesias, entrevista realizada a través de correo electrónico, 11 de mayo de 2014.

<sup>13</sup> Cámara de Diputados, Boletín 9276-07, ingresado el 13 de marzo de 2014.

<sup>14</sup> Iglesias, op. cit.

Fundamental, cuya fuerza normativa y vinculación goza de mayor efectividad en el plano interno que la misma Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad o que la Ley 20.422.<sup>15</sup>

Es posible concluir que, si bien nuestro país cuenta con normativas legales que propenden a la inclusión educativa de personas en situación de discapacidad, estas no están siendo efectivas por no contar con reglamentos específicos que orienten el actuar de la sociedad en este plano. Es probable que el proyecto de reforma constitucional mencionado constituya una oportunidad para avanzar con más decisión en una perspectiva de inclusión escolar.

## 1.2. Las oportunidades de acceso

Todas las escuelas deberían ser inclusivas, porque la vida es inclusiva (Eliana Corbett, directora del colegio Institución Teresiana).<sup>16</sup>

Según el Informe Inicial de Aplicación de la Convención,<sup>17</sup> nuestro país cuenta desde hace más de una década con subvención especial para escuelas regulares con proyecto de integración, lo que al parecer aseguraría el acceso de estudiantes con discapacidad a la educación común. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática de la discapacidad han manifestado las dificultades reales de acceso a la educación común para niños y niñas con discapacidad. En este contexto, un reciente documento del Foro por el Derecho a la Educación plantea:

Los niños, niñas y jóvenes con discapacidad son rechazados con mayor frecuencia que sus pares sin discapacidad cuando sus familiares solicitan matrícula para ellos en un jardín infantil, una escuela o un liceo regular, y muchas veces su incorporación queda condicionada al pago de aranceles y/o a la disposición de apoyos profesionales y materiales especializados de alto costo, que deben ser financiados de forma parcial o total por las familias.<sup>18</sup>

15 Íd.

16 Eliana Corbett, entrevista personal, 27 de mayo de 2014.

17 Se refiere al informe presentado en 2012 por el gobierno chileno ante la ONU.

18 Foro por el Derecho a la Educación, *Situación y desafíos de la educación inclusiva en Chile*, 2014. (El Foro por el Derecho a la Educación es una instancia que agrupa a organizaciones de la sociedad civil y del mundo académico para velar por el cumplimiento de los acuerdos del Foro Mundial de Educación para Todos. Más información en <http://educacionparatodos.cl>).

Esta apreciación se refuerza con la visión de Paula Tapia, madre de un niño con síndrome de X frágil, quien señala que durante la búsqueda de colegio para su hijo todos le decían que no había cupo o que no tenían las capacidades para atenderlo: “habré llamado a unos 60 colegios y de ahí en tres colegios aceptaron verlo y de esos tres colegios, dos me dijeron que no y en el tercero quedó”.<sup>19</sup> En esta misma línea, Eliana Corbett plantea que “las mamás que tienen niños con síndrome de Down, con Asperger, o en situación de discapacidad permanente recorren 15 o 20 colegios y les van cerrando las puertas”.<sup>20</sup> Por su parte, uno de los padres de niños con discapacidad entrevistados reconoce que existen pocas alternativas de acceso a la educación regular: “se ha privilegiado el ingreso [de] aquellos niños que tienen menores dificultades de inclusión y no así [de] los de mayor dificultad, manteniéndolos segregados”.<sup>21</sup>

Un estudio realizado por la Fundación Chile, dado a conocer en julio de 2013,<sup>22</sup> establece que, en el país, el 54% de las escuelas que reciben subvención estatal poseen programas de integración. Esto se debe a que estos programas no tienen un carácter obligatorio, sino que las escuelas optan por implementarlos o no. En este contexto, la ex ministra de Educación Carolina Schmith, en agosto de 2013, declaró: “Hago un llamado a los establecimientos escolares del país para que impulsen en sus colegios estos programas de integración, necesitamos respetar y valorar la diferencia”.<sup>23</sup> Este mensaje revela que el acceso de estudiantes con discapacidad a escuelas comunes está supeditado, entre otras cosas, a la voluntad de los establecimientos por tener un programa de integración. Evidentemente, de esta forma no se garantiza el acceso de todos los y las estudiantes con discapacidad a un sistema de educación común, tal como propugna la CDPcD.

Esta situación se ha agudizado porque, a partir de 2010, los programas de integración escolar no solo consideran a los estudiantes con discapacidad, sino que amplían su matrícula a quienes presentan necesidades educativas especiales transitorias asociadas a los siguientes diagnósticos: déficit atencional, rango intelectual limítrofe, trastornos específicos del lenguaje y trastornos específicos del aprendizaje.<sup>24</sup> Cabe señalar que estos diagnósticos no implican una situación de dis-

**19** Tapia, op. cit.

**20** Corbett, op. cit.

**21** Entrevista personal, 22 de mayo de 2014.

**22** Fundación Chile, Informe final del estudio “Análisis de la implementación de los Programas de Integración Escolar (PIE) en establecimientos que han incorporado estudiantes con Necesidades Educativas Especiales Transitorias (NEET)”, 2013.

**23** Terra.cl: “Llaman a colegios crear programas para niños que requieren educación especial”, 6 de agosto de 2013.

**24** La ampliación de los programas de integración a los déficits mencionados se dan en virtud del Decreto 170 de 2009, que comienza a ser implementado en 2010 y regula en gran medida los programas de integración en la actualidad.

capacidad propiamente tal, ya que no afectan de manera permanente el funcionamiento del sujeto, quien solo requiere de apoyos temporales. De acuerdo a los datos arrojados por el estudio de la Fundación Chile mencionado anteriormente, en 2012 el porcentaje de estudiantes con necesidades educativas especiales permanentes (NEEP) que participaban en programas de integración correspondía a un 31%, contra el 69% que presentaba necesidades transitorias (NEET); es decir, más del doble de los estudiantes integrados presentaban necesidades transitorias, no asociadas a situación de discapacidad. En números, la cifra es de 52.847 estudiantes con necesidades permanentes versus 118.865 con necesidades transitorias. La tabla 1 muestra esta información desagregada por región.

**Tabla 1: Distribución de alumnos integrados según región de pertenencia**

Región	NEEP	NEET
Arica y Parinacota	814	1.660
Tarapacá	728	1.916
Antofagasta	981	1.592
Atacama	855	1.077
Coquimbo	2.822	10.833
Valparaíso	3.805	9.469
Metropolitana	10.251	38.751
O'Higgins	3.745	5.307
Maule	5.082	6.616
Biobío	12.363	23.459
Araucanía	4.303	7.673
Los Ríos	4.574	6.150
Los Lagos	1.589	1.884
Aysén	284	1.016
Magallanes	651	1.462

*Fuente: Fundación Chile.*

Como se puede observar, en todas las regiones del país la matrícula de estudiantes con NEET supera la de NEEP, lo que significa que en los actuales programas de integración escolar los estudiantes en situación de discapacidad constituyen una significativa minoría. En este

sentido, se evidencia una clara tendencia de las escuelas a abordar a estudiantes con necesidades de carácter transitorio, quienes presentan dificultades para aprender durante un período de su trayectoria escolar, las que eventualmente son superadas con los apoyos educativos brindados, pero que no corresponden a la población de estudiantes en situación de discapacidad. De hecho, una de las conclusiones del estudio realizado por la Fundación Chile es que “Las escuelas seleccionan las NEE con las que desean trabajar, priorizando la incorporación de trabajo con NEET por sobre NEEP”.<sup>25</sup>

El problema del acceso de estudiantes con discapacidad a escuelas comunes fue revelado en mayo de 2014 en un reportaje del canal Megavisión,<sup>26</sup> en que se denunciaron las siguientes situaciones irregulares: falta de vacantes para niños y niñas con discapacidad en los programas de integración subvencionados por el Estado, cobros excesivos realizados por colegios privados para contar con profesionales que atiendan las necesidades de los estudiantes, interrupción de matrículas por situaciones de comportamiento de estudiantes con discapacidad y reducción de horarios de clases para estos estudiantes. Como se señaló en el programa televisivo, estos antecedentes constituyen “señales que van en contra de la política inclusiva que promueve el Ministerio de Educación”. Al respecto, Irma Iglesias señala que las escuelas y liceos deben hacer cumplir el derecho a la educación de los y las estudiantes en situación de discapacidad. De la misma forma, respecto de la obligatoriedad de escuelas y liceos de recibir a estudiantes con discapacidad, Aída Guzmán<sup>27</sup> plantea que:

debieran [las escuelas y liceos comunes] tener el deber de recibirlos, ya que la educación es un derecho para todos. Y no solo los liceos y escuelas particulares subvencionadas, sino que todos los establecimientos educacionales del país debieran recibir a un estudiante en situación de discapacidad como reciben a cualquier otro estudiante.

Por su parte, Cynthia Duk plantea que Chile ha avanzado en la incorporación de estudiantes con discapacidad a la educación regular, pero que tal avance aún no es suficiente. La experta aspira a que “el 100% de las escuelas, al menos las subvencionadas por el Estado, reciban alumnos con discapacidad”.<sup>28</sup> Agrega que los programas de integración debe-

<sup>25</sup> Fundación Chile, op. cit., p. 247.

<sup>26</sup> Megavisión: “Alertan sobre posible mal uso de recurso en colegios integrados”, 4 de mayo de 2014.

<sup>27</sup> Coordinadora Nacional de la Unidad de Educación Especial de MINEDUC hasta 2010. Guzmán, op. cit.

<sup>28</sup> Duk, op. cit.

rían ser obligatorios y que los colegios privados también debieran recibir estudiantes con discapacidad, ya que se trata de un derecho. Para Rosa Blanco, el proceso de selección que se produce en las escuelas es uno de los componentes que genera exclusión de muchos niños y niñas, lo que también vale para quienes tienen una discapacidad. De acuerdo a Blanco, en nuestro país, “a pesar de los años que se lleva con políticas de integración, alrededor del 30% [de los niños y niñas con discapacidad] está en la escuela común”, mientras que la gran mayoría permanece en escuelas especiales.<sup>29</sup> Además, señala que, “si se supone que la inclusión es un componente del derecho a la educación, no se puede dejar a la buena voluntad de las escuelas que acojan o no a ciertos niños, porque no haríamos efectivo su derecho a una educación en igualdad de condiciones”. Matías Poblete<sup>30</sup> plantea que las escuelas deben permitir “que el derecho a la educación se pueda ejercer”, indicando que, más que un asunto de obligatoriedad, se trata de hacer efectivos los derechos, lo que sería señal de un país desarrollado, que respeta la diversidad y de una “escuela que realmente quiere cumplir el fin de la educación que es poder mejorar la calidad de vida de todas las personas”. Para uno de los padres entrevistados, con la inclusión de estudiantes en situación de discapacidad a la escuela, “la gran favorecida va a ser la sociedad en su conjunto, porque al final los mismos niños que no tienen este tipo de discapacidad van a aprender a convivir con ellos dentro de la estructura escolar”.<sup>31</sup>

Si bien se han abierto en Chile espacios educativos que integran a estudiantes con discapacidad, estos no son suficientes para dar respuesta a todos quienes lo requieren. Esto sucede debido a que las escuelas pueden decidir contar o no con un programa de integración, según su voluntad; de esta forma, no existen mecanismos que aseguren la consagración del derecho a una educación inclusiva abierta a niñas, niños y adolescentes en situación de discapacidad, tal como lo plantea la CDPcD.

### 1.3. El rol de las escuelas especiales

Me cuesta entender esta lógica que es que las personas con discapacidad tengan que estar en un lugar distinto para poder desarrollar sus aprendizajes (Matías Poblete).<sup>32</sup>

Como se ha señalado, la CDPcD compromete a sus Estados partes a asegurar un sistema educativo inclusivo en todos los niveles, a fin de

<sup>29</sup> Rosa Blanco, entrevista personal, 15 de mayo de 2014.

<sup>30</sup> Matías Poblete, entrevista personal, 27 de mayo de 2014.

<sup>31</sup> Entrevista personal, 22 de mayo de 2014.

<sup>32</sup> Poblete, op. cit. Como se ha señalado, Matías Poblete es profesor de Educación Diferencial y posee discapacidad visual.

hacer efectivo el derecho a la educación de las personas con discapacidad, sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades (artículo 24). En ninguno de sus artículos, se refiere a la existencia de escuelas especiales como una opción educativa para personas con discapacidad. Ahora bien, en la historia reciente de nuestro país en esta materia se observan avances y retrocesos respecto de los planteamientos de la Convención en este aspecto.

En términos de avances, en 2004 el informe de una comisión de expertos que analizó el sentido y futuro de la educación especial en Chile<sup>33</sup> estableció un marco conceptual y recomendaciones para avanzar de manera efectiva hacia un sistema de educación inclusiva. Dentro de sus recomendaciones, propuso que la integración de los niños con discapacidad debía dejar de ser voluntaria y que se requería una restricción progresiva de la escolarización de niños y niñas en escuelas especiales, brindando esta oferta solo a estudiantes que requirieran apoyos especializados, intensivos y permanentes. En el corto plazo, el informe planteó que era necesario: “i) frenar el ingreso de los niños con discapacidad a los niveles prebásicos de las escuelas especiales de modo que ingresen directamente a la educación común, ii) crear las condiciones necesarias en la educación común para que los alumnos integrados reciban las ayudas y recursos que requieran, iii) desincentivar la creación de nuevas escuelas especiales y iv) mejorar la calidad de la educación que se ofrece en las escuelas especiales existentes”.<sup>34</sup> En general, todas las recomendaciones de ese informe apuntaban en la dirección de ir consolidando gradualmente un sistema de educación inclusiva.

Sin embargo, a pesar de estas recomendaciones, las políticas asumidas en los años posteriores han tendido a reforzar la matrícula en escuelas especiales. De hecho, el Informe Inicial de Aplicación de la CDPcD<sup>35</sup> señala que, de acuerdo a la Ley 20.422:

El Estado debe garantizar a las personas con discapacidad el acceso a establecimientos públicos y privados del sistema de educación regular o a los establecimientos de educación especial según corresponda, que reciban subvenciones o aportes del Estado. A través de la subvención especial se permite que las familias puedan optar por la educación especial o la educación regular como instancia educativa para sus hijos.<sup>36</sup>

**33** MINEDUC, *Nuevas perspectivas y visión de la educación especial*, Chile, 2004.

**34** *Ibid.*, p. 72.

**35** Gobierno de Chile, *Informe Inicial de aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de conformidad al artículo 35 de la Convención*, agosto de 2012.

**36** *Ibid.*, párr.141 a).

Llama la atención en este informe, que contiene la voz oficial del Estado de Chile en la materia tratada, que la oferta de la escuela especial se plantee como una posibilidad elegible por las familias, más que como una opción a la que habría que recurrir siempre y cuando la integración en la escuela regular no sea posible, según plantea la misma Ley 20.422 en su artículo 36: “Cuando la integración en los cursos de enseñanza regular no sea posible, atendida la naturaleza y tipo de discapacidad del alumno, la enseñanza deberá impartirse en clases especiales dentro del mismo establecimiento educacional o en escuelas especiales”. Se puede interpretar que, si bien la ley intenta armonizar con los planteamientos de la CDPcD, fomentando la integración de estudiantes con discapacidad en la escuela regular, desde el Estado ha primado un enfoque más centrado en la libertad de los padres de elegir que en el derecho de los estudiantes con discapacidad de recibir una educación inclusiva y de calidad.

Los datos disponibles sobre la cantidad de escuelas especiales en 2005 y 2013 indican que, lejos de disminuir la cantidad de establecimientos, la tendencia es al alza para todos los déficits atendidos. Esto se evidencia en la información que presenta la tabla 2.

**Tabla 2: Cantidad de escuelas especiales en 2005 y 2013 según déficit atendido**

Déficit atendido \ N° de escuelas	2005	2013	Diferencia
Trastorno específico del lenguaje (TEL)	548	1.347	+799
Discapacidad auditiva	15	25	+10
Discapacidad intelectual	353	499	+146
Discapacidad visual	8	13	+5
Trastorno motor	3	25	+22
Trastorno mutista	8	54	+46
Graves alteraciones de la comunicación y la relación	0	25	+25
<b>Totales</b>	<b>935</b>	<b>1.988</b>	<b>+1.053</b>

*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Unidad de Educación Especial del MINEDUC (Directorio de escuelas especiales 2013 y Política Nacional de Educación Especial 2005).*

En los datos presentados destaca el aumento sustantivo de las escuelas de lenguaje entre 2005 y 2013. Este tipo de establecimientos atiende a estudiantes diagnosticados con trastornos específicos del lenguaje, en edad entre los tres y cinco años, quienes pueden ingresar

a los niveles educativos medio mayor, primer nivel de transición y segundo nivel de transición. Claramente, la existencia de estas escuelas va en desmedro de una educación inclusiva y es totalmente contraria a la orientación del informe de los expertos de 2004, que planteaba la necesidad de frenar el ingreso de los niños con discapacidad a los niveles prebásicos de las escuelas especiales para promover su ingreso directo a las escuelas comunes. Sobre este punto, Cynthia Duk propone una transformación de estos establecimientos, indicando que “Chile no puede seguir siendo el único país del mundo que segrega en escuelas especiales a niños de edad preescolar que tienen dificultades de lenguaje”.<sup>37</sup> Para la experta, la existencia de estas escuelas, tal como existen hoy, atenta contra el derecho a la igualdad de oportunidades y el principio de inclusión, por lo que propone una reconversión de estos establecimientos en jardines infantiles o escuelas de párvulos inclusivas, lo que favorecería el aumento de cobertura que el país requiere en educación inicial.

En cuanto a las cifras de matrícula en escuelas especiales, solo se dispone de información hasta 2010, lo que se aprecia en los datos de la tabla 3:

**Tabla 3: Evolución de matrícula en escuelas especiales y establecimientos regulares con Proyecto de Integración Escolar (PIE)**

Año	Escuelas especiales	Establecimientos con PIE
2006	113.534	48.948
2007	123.895	55.090
2008	132.612	64.351
2009	143.907	72.032
2010	152.452	76.876

*Fuente: Informe Inicial de Aplicación de la CDPcD.*

Lamentablemente, a la fecha no se cuenta con datos más actualizados sobre la evolución de la matrícula de las escuelas especiales. Sin embargo, a la luz de la opinión de expertos, representantes de la sociedad civil y miembros del aparato estatal vinculados con la temática, es posible vislumbrar el rol que debieran asumir estos establecimientos en el escenario actual.

<sup>37</sup> Duk, op. cit.

Para Cynthia Duk,<sup>38</sup> las escuelas especiales no constituyen una garantía de cumplimiento del derecho a la educación de personas con discapacidad en Chile, por una serie de falencias en su funcionamiento, entre las que destaca: i) la existencia de un currículo paralelo que no responde a los desafíos educativos para todos los y las estudiantes del país; ii) la presencia de una estructura escolar distinta, en términos de la organización de los cursos y niveles, que no facilita el tránsito de estudiantes desde la escuela especial a la escuela común; y iii) la ausencia de una certificación de estudios válida, lo que afecta gravemente la posibilidad de inserción laboral efectiva. La experta señala que “es necesario revisar las escuelas especiales, su normativa y quiénes son sus alumnos”; propone que se debieran destinar recursos y esfuerzos para fiscalizar qué tipo de alumnos están escolarizando estos establecimientos, porque “todos hoy día sabemos que hay muchos alumnos que tienen discapacidades leves, menores y que están en las escuelas especiales, producto de su fracaso en las escuelas comunes, y eso no se puede permitir”. Duk plantea también que, dado que estamos en un proceso de transición hacia la inclusión, las escuelas especiales se deben mantener para atender a la población de alumnos que requieren apoyos especializados permanentes e intensivos, como aquellos que presentan discapacidades severas o múltiples. La misma opinión expresa Aída Guzmán, quien señala que la escuela especial beneficia a un colectivo de estudiantes “que tienen muchas necesidades educativas de alta complejidad”.<sup>39</sup> Guzmán sostiene que las escuelas especiales tienen un rol importante que cumplir, pero no como una institución segregadora, sino como una “que oriente, asesore, acompañe y apoye a la escuela regular, porque ahí están los expertos, ahí están los especialistas”. En esta misma línea, Wilson Rojas plantea que las escuelas especiales deben funcionar desde un enfoque inclusivo, “con un rol que tenga que ver básicamente con ser un centro de recursos para la inclusión”; no obstante, reconoce la importancia de las escuelas especiales que atienden a niños, niñas y jóvenes en situación de discapacidad “que presentan necesidades educativas más complejas de satisfacer en contextos educativos regulares”.<sup>40</sup>

Para Paula Tapia, las escuelas especiales abrieron la primera oportunidad para que las personas con discapacidad pudieran participar del sistema educativo. De acuerdo a su visión, estas escuelas mantienen su relevancia dadas las condiciones de nuestra realidad: “todavía siguen siendo importantes porque los colegios que tienen proyectos de integración o inclusión están en un proceso de formación, no están sólidos todavía y tienen muchas deficiencias y problemas de implementación”.<sup>41</sup>

**38** Íd.

**39** Guzmán, op. cit.

**40** Rojas, op. cit

**41** Tapia, op. cit.

Además, señala que los colegios con integración son muy escasos aún, lo que justifica la existencia de las escuelas especiales como alternativa.

La opinión de Irma Iglesias de la Fundación Down-21 es más radical, al plantear que las escuelas especiales “ya tuvieron su tiempo, sin resultados, y con una mirada asistencialista”.<sup>42</sup> Según Iglesias, madre de una estudiante con síndrome de Down integrada en una escuela regular, la escuela especial “invisibiliza a la persona en situación de discapacidad y la aleja del mundo real”. Una opinión similar manifiesta Eliana Corbett, quien no es partidaria de que en Chile sigan existiendo escuelas especiales, ya que tienden a la segregación.<sup>43</sup>

Por su parte, Matías Poblete manifiesta una opinión dividida en torno a las escuelas especiales, tal como se aprecia en la siguiente cita:

Creo que hay escuelas especiales que son muy buenas, que verdaderamente realizan un trabajo excelente, que pueden optimizar al máximo las capacidades de los estudiantes. Siento que también realizan un buen trabajo desde el punto de vista del desarrollo de las actividades de la vida adulta, el tema de la empleabilidad, de la autonomía, pero, no obstante, la visión de las escuelas especiales es muchas veces como una guardería donde tienen que estar las personas que son “limitadas”.<sup>44</sup>

La valoración hacia la escuela especial también se aprecia en el grupo focal realizado con estudiantes de nivel laboral de la Escuela Especial los Lirios de COANIL, quienes, al ser consultados sobre las oportunidades de salir de un liceo regular versus una escuela especial, plantean opiniones como: “vamos a salir con las mismas oportunidades, depende de que le pongamos buena al estudio” o “en un liceo no te van a llevar a un trabajo, tu tenís que buscar tu trabajo”.<sup>45</sup> Así, lo más valorado por los jóvenes es la oportunidad que les ofrece la escuela de colocarlos laboralmente y apoyarlos en este proceso. Sin embargo, al momento de proponer recomendaciones a la escuela, los jóvenes expresan su deseo de aprender más contenidos asociados al currículum de educación común: “que nos enseñen más, un poquito más de matemáticas, más de lenguaje, más lectoescritura, más ciencias naturales, para que vayamos aprendiendo, aparte de lo que nos enseñan, un poquito más”. Es probable que sea más fácil dar respuesta a este desafío con el apoyo y trabajo colaborativo con profesores regulares especialistas en las disciplinas que los jóvenes quieren aprender.

<sup>42</sup> Iglesias, op. cit.

<sup>43</sup> Corbett, op. cit.

<sup>44</sup> Poblete, op. cit.

<sup>45</sup> Grupo focal realizado el 10 de junio de 2014.

Un aspecto que destaca Matías Poblete<sup>46</sup> es el referido a las escuelas especiales para población con déficit auditivo: “es difícil estar en una escuela regular donde no se maneja la lengua de señas; por lo tanto, si bien no es bueno que estén en una escuela especial para sordos, creo que no es muy bueno que estén en una escuela regular donde no se maneja la lengua de señas”. Esta afirmación subraya el tipo de consideraciones relevantes a considerar al momento de generar espacios inclusivos en las escuelas comunes.

De lo anterior se desprende que el derecho a una educación inclusiva y de calidad para las personas en situación de discapacidad implica revisar qué está pasando y cuál es el rol que les compete a las escuelas especiales. Ello se hace necesario para ser consistentes con el compromiso que ha adquirido nuestro país al firmar la CDPcD y su protocolo facultativo. Considerando la gran cantidad de establecimientos de este tipo que funcionan en Chile, es improbable proyectar su desaparición en un corto plazo, pero sí es factible diseñar mecanismos para redirigir su acción, según proponen los expertos y personas en situación de discapacidad entrevistados, hacia una orientación inclusiva y de colaboración con la escuela regular.

## **2. EL DERECHO A UNA EDUCACIÓN INCLUSIVA Y LOS PROGRAMAS DE INTEGRACIÓN ESCOLAR (PIE)**

En esta sección, analizaremos cómo se ha dado el proceso educativo para aquellos estudiantes con discapacidad que han logrado acceder al sistema escolar regular a través de los PIE, que constituyen la vía institucionalizada por el Estado de Chile para integrarlos a la educación común. Esta temática resulta de alta relevancia al considerar que la CDPcD no solo pretende asegurar el acceso de los niños y niñas con discapacidad al sistema común de educación primaria y secundaria, sino que además establece la necesidad de que:

1. Se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales.
2. Se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva.
3. Se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión (artículo 24).

<sup>46</sup> Poblete, op. cit.

Se analizará la estrategia PIE en tanto se aproxima o no a los desafíos específicos de la Convención, relativos al derecho a la educación de las personas en situación de discapacidad.

### **2.1. Los PIE y la mejora escolar**

El estudio sobre la implementación de los PIE realizado por la Fundación Chile<sup>47</sup> revela que, aunque las escuelas han logrado instalar procesos para desarrollar estos programas, que aseguran el acceso de estudiantes en base al diagnóstico, aún existen barreras para que su orientación apunte a la mejora escolar, entre las cuales se encuentran: i) debilidad en la organización y planificación de acciones para el trabajo con la diversidad al interior del aula, ii) reducida cantidad de horas de colaboración entre docentes de apoyo y profesores regulares, y iii) reticencia de profesores regulares en cuanto a incorporar prácticas de trabajo con la diversidad en el aula y para trabajar en forma colaborativa con profesionales de apoyo. Estas barreras inciden en los resultados de aprendizaje de los estudiantes, sobre todo de aquellos que requieren un trabajo coordinado y apoyos especiales para dar respuesta a sus necesidades educativas, grupo en cual están los que presentan alguna situación de discapacidad. “Los PIE se están configurando más como una política de promoción de la sociabilidad de los alumnos con NEE, que en una estrategia para el mejoramiento de los aprendizajes”.<sup>48</sup> En este sentido, no se estaría apuntando a la idea de promover el máximo desarrollo académico de los estudiantes con discapacidad, sino solo abordando su desarrollo social, lo que contraviene lo establecido por la CDPcD.

Coincidente con los resultados del estudio citado en el párrafo anterior, Aída Guzmán plantea que, si bien en los últimos años se han ampliado las oportunidades de acceso de estudiantes con discapacidad a las escuelas comunes, no está claro si la educación que reciben responde adecuadamente a sus requerimientos. Al respecto, la especialista señala que:

Si bien la cantidad de estudiantes en condición de discapacidad que están en el sistema regular ha aumentado considerablemente, las condiciones en que están dentro de la escuela, no sabemos si son las mejores, y si realmente la escuela está respondiendo o no a las necesidades de esos estudiantes y se está haciendo cargo de la participación y del progreso de ellos en su aprendizaje y desarrollo integral, esa es la gran duda.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Fundación Chile, op. cit.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 252.

<sup>49</sup> Guzmán, op. cit.

Al respecto, Matías Poblete señala que los proyectos de integración constituyen una muy buena iniciativa, ya que “en su espíritu está el tema de promover la igualdad de oportunidades y de inclusión; no obstante, en la práctica es donde cuesta ejecutar las tareas”.<sup>50</sup> Eliana Corbett manifiesta su preocupación sobre la ausencia de una perspectiva inclusiva en varios proyectos de integración: “tienen sus especialistas, psicólogo, psicopedagogo, fonoaudiólogo, que van trabajando en paralelo, y eso no lo comparto; no es parte de la inclusividad”.<sup>51</sup>

Por otra parte, de acuerdo a los datos de la Superintendencia de Educación, en 2013 se produjeron 32 denuncias por falta de especialistas en proyectos de integración y educación especial. Estas denuncias dan cuenta de problemas de acceso a las medidas de apoyo educativo personalizadas que establece la CDPcD. Sobre esta situación, el estudio de la Fundación Chile denuncia que “existen grandes diferencias en el acceso a profesionales según dependencia administrativa, ubicación geográfica y vulnerabilidad”.<sup>52</sup> Este muestra que las escuelas municipales no siempre tienen acceso a determinados profesionales facultados para evaluar algunos tipos de déficits, situación que se agudiza en escuelas rurales.

## **2.2. Los PIE: ¿estrategia de integración o de inclusión?**

Otra de las conclusiones a las que arriba el estudio de la Fundación Chile es que “Las actitudes y prácticas presentes en las escuelas que cuentan con Programas de Integración Escolar, están más asociadas a la integración que a la inclusión”.<sup>53</sup> Esto quiere decir que la escuela no está siendo concebida como un espacio de valoración de la diversidad cultural, social e individual, sino que como un lugar donde se debe trabajar en forma diferenciada con un grupo determinado, en este caso alumnos con NEE, generando las condiciones para que se adapten a los desafíos curriculares concebidos para todos.

Para Irma Iglesias, los programas de integración no funcionan desde un enfoque inclusivo, “son la segregación dentro de la escuela común”.<sup>54</sup> Propone que se debe terminar con la integración y sus modalidades discriminatorias que no ofrecen una certificación de estudios que permita acceder posteriormente a la vida laboral. En el mismo sentido, Aída Guzmán piensa que los programas de integración escolar no debieran existir: si la escuela y el sistema educacional chileno fuesen inclusivos no se necesitaría un programa de integración y los

<sup>50</sup> Poblete, op. cit.

<sup>51</sup> Corbett, op. cit.

<sup>52</sup> Fundación Chile, op. cit., p. 258.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 246.

<sup>54</sup> Iglesias, op. cit.

recursos millonarios que se emplean en la actualidad podrían utilizarse en mejorar la estructura y los recursos educativos y en contar en cada establecimiento con un equipo encargado de orientar el trabajo con toda la comunidad educativa.<sup>55</sup> Cynthia Duk comparte esta visión y plantea que la figura de los programas de integración escolar está agotada para los cambios que se proponen actualmente con la reforma educacional: “si queremos escuelas inclusivas, la integración de los alumnos con discapacidad no debe hacerse a través de un programa de integración, esa lógica no se corresponde, no es consistente con el planteamiento inclusivo”<sup>56</sup>

Otro aspecto que da cuenta de la ausencia de un enfoque inclusivo de los PIE es que los criterios diagnósticos del Decreto 170, que regula el funcionamiento de estos programas, se centran en evaluaciones médicas o clínicas, que muchas veces no consideran aspectos de aprendizaje ni del contexto de los estudiantes y que, de esta forma, “muchas veces etiquetan a los niños”.<sup>57</sup> Irma Iglesias propone la derogación del Decreto 170 que, en el ámbito de la discapacidad intelectual, sigue operando bajo la lógica de evaluar el coeficiente intelectual, lo cual “va en retirada en el mundo”.<sup>58</sup> Por su parte, Matías Poblete señala que el Decreto 170 no posee un enfoque inclusivo, ya que reconoce las necesidades educativas especiales como déficits y define a priori qué estudiantes van a presentarlas, estableciendo “cuáles van a ser transitorias y cuales serán permanentes”.<sup>59</sup> Esta perspectiva atenta contra el enfoque contextual y dinámico de las NEE, las que deben ser identificadas considerando las características del estudiante así como las de su entorno educativo.

Por otra parte, es necesario considerar las representaciones sobre discapacidad que poseen quienes toman decisiones en la escuela. Al respecto, Matías Poblete plantea que, si bien existen experiencias en que se intenta trabajar desde un enfoque inclusivo, “empiezan a operar las representaciones que tienen las personas en torno a la discapacidad, comienzan a operar las creencias, las expectativas que tienen los profesores y directivos en torno al tema y ahí se va dificultando la inclusión”.<sup>60</sup> Según Poblete, “muchas veces son los mismos profesores o los equipos de apoyo los que podrían estar generando una NEE; por lo tanto, hay muchas cosas que se ponen en juego en cuanto a cómo funcionan los programas de integración escolar”. En este sentido, para avanzar hacia una educación inclusiva se requiere contar con

55 Guzmán, op. cit.

56 Duk, op. cit.

57 Fundación Chile, op. cit , p. 263.

58 Iglesias, op. cit.

59 Poblete, op. cit.

60 Íd.

directivos y docentes con competencias para trabajar en contextos de diversidad. Al respecto, Wilson Rojas recalca la necesidad de fortalecer la formación de pregrado y continua de los docentes, “de manera que exista capacidad instalada en todos los actores, para entregar respuestas educativas pertinentes y de calidad”.<sup>61</sup>

El tránsito de la integración a la inclusión implica dejar de mirar a la educación inclusiva como un problema que atañe a la educación especial, sino como un asunto que debe ser tratado desde la educación general. En efecto, varios entrevistados aluden al actual contexto de reforma educacional como una oportunidad para avanzar hacia la construcción de una educación inclusiva en Chile, incorporando la variable discapacidad. El programa educacional planteado por el actual gobierno se propone construir un sistema educativo inclusivo, al que alude como un “desafío mayúsculo”. El programa plantea:

Terminaremos con toda forma de selección a nivel de la escuela, tanto económica, social, académica como conductual. Adicionalmente, los establecimientos deberán considerar en su proyecto educativo la inclusión de niños con necesidades educativas especiales y la habilitación para que ello ocurra de manera adecuada.<sup>62</sup>

Si bien es cierto que este compromiso resulta de alta relevancia, es necesario puntualizar que “niños con necesidades educativas especiales” no necesariamente equivale a niños o niñas en situación de discapacidad. Paula Tapia plantea que “cuando hablamos de la selección nadie ha mencionado qué pasa con las personas con discapacidad intelectual, se ha hablado de cortar la selección pero, si viene un chico de una escuela especial, no lo van a aceptar”.<sup>63</sup> De igual forma, Matías Poblete comenta que no hay claridad sobre la manera en que la reforma educacional va a beneficiar a las personas con discapacidad.<sup>64</sup> En efecto, dentro de los pilares del actual proceso de reforma se declara la generación de un sistema más equitativo e inclusivo y el aseguramiento de la educación como un derecho social.<sup>65</sup> Sin embargo, no se hace referencia a la inclusión de estudiantes con discapacidad. El mensaje de la presidenta de la República, que inicia el proyecto de ley para poner fin al lucro, el financiamiento compartido y la selección, plantea lo siguiente:

**61** Rojas, op. cit.

**62** Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018, p. 19.

**63** Tapia, op. cit.

**64** Poblete, op. cit.

**65** Nicolás Eyzaguirre, *Reforma educacional, primeras iniciativas legislativas*. Presentación ante la Comisión de Educación de la Honorable Cámara de Diputado, 3 de junio de 2014.

El convencimiento profundo de que todos los niños y niñas sin distinciones pueden aprender es lo que anima a pensar las salas de clases y las escuelas como espacios inclusivos, en donde se aprendan y vivencien los valores del respeto y aprecio por la diversidad, donde convivan y se encuentren las distintas realidades y experiencias socioculturales de nuestro país, concibiendo siempre al otro como un igual en dignidad y derechos.<sup>66</sup>

A pesar de que se desprende de estas palabras una clara orientación inclusiva, se constata la omisión de las diferencias referidas a estilos y ritmos de aprendizaje de los niños y niñas. En otras palabras, se evidencia que el discurso de la reforma reconoce con claridad las diferencias sociales, económicas y culturales de los estudiantes, pero no considera aquellas que se asocian de manera directa a la presencia de necesidades educativas especiales y menos a la situación de discapacidad.

El currículo es otro aspecto relevante a considerar para comprender el sentido de los actuales programas de integración escolar. El currículo establece los objetivos de aprendizaje que se espera que todos los niños y niñas logren, y, además, propone orientaciones para la implementación del trabajo pedagógico. Los instrumentos curriculares recientes<sup>67</sup> evidencian diferencias importantes entre las orientaciones que se brindan en los programas de estudio propuestos por el MINEDUC para educación básica (1° a 6° básico) y los de educación media de formación común (7° básico a 2° medio). De hecho, en cada programa de las distintas disciplinas, desde 1° a 6° básico, se presentan en forma explícita orientaciones para su implementación que incluyen la atención a la diversidad. Cabe destacar que, en este apartado, todos estos programas indican que:

En el trabajo pedagógico, el o la docente debe tomar en cuenta la diversidad entre los estudiantes, en términos culturales, sociales, étnicos, religiosos, y respecto de las diferencias entre hombres y mujeres, estilos y ritmos de aprendizaje, y niveles de conocimiento.<sup>68</sup>

**66** Mensaje N° 131-362. Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que regula la admisión de los estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado, 19 de mayo de 2014.

**67** Derivados de la Ley 20.370 de 2009. Cabe destacar que esta ley redefine los años de duración de los niveles educativos de educación básica y media, dejando a ambos en 6 años. De esta forma, la educación básica comprende de primero a sexto básico; la educación media incluye una etapa de formación general (de séptimo básico a segundo medio), culminando en los dos años restantes con una formación diferenciada.

**68** MINEDUC, Programas de Estudio para Educación Básica.

Ahora bien, esta orientación no está presente en los programas de educación media, para ninguna de sus disciplinas, lo que se puede leer como una falta de expectativas con relación a la posibilidad real de que estudiantes con NEE, con o sin discapacidad, accedan a la educación media. Esta apreciación se refuerza con la opinión de Paula Tapia, quien señala que “los colegios que tienen proyecto de integración, no lo aceptan desde tercero básico y mucho menos lo aceptarán en primero medio”,<sup>69</sup> refiriéndose a la experiencia de integración de su hijo. Asimismo, los programas de estudio no son de uso obligatorio por parte de los establecimientos educacionales, por lo que las orientaciones de atención a la diversidad no son consideradas necesariamente por todas las escuelas de Chile. Además, los programas de estudio se plantean como un instrumento “totalmente coherente y alineado”<sup>70</sup> con las bases curriculares, pero en estas no aparece ninguna mención a un trabajo pedagógico orientado a la diversidad. Esto último resulta preocupante porque es en las bases curriculares donde deben abrirse espacios visibles de una educación inclusiva; en ellas se establecen aquellos objetivos de aprendizaje para todos/as los/as estudiantes en las escuelas chilenas, junto con las orientaciones fundamentales que los docentes deben considerar en su ejercicio profesional.

En síntesis, se constata que, en general, los programas de integración escolar no han logrado focalizarse en la mejora de los aprendizajes de los/as estudiantes participantes, ni tampoco consolidarse como una estrategia orientada por un enfoque inclusivo. En este contexto, se requiere revisar el sentido de estos proyectos y la conveniencia de seguir considerándolos como el camino para hacer efectivo el mandato de la CDPcD de contar con un sistema educativo inclusivo, al que puedan acceder todos los niños y niñas en situación de discapacidad. Es fundamental asumir que la educación inclusiva es un asunto de la educación general, en el cual la educación especial puede participar desde una perspectiva colaborativa. De esta forma, la educación especial y la escuela especial constituyen un aporte especializado para la gestión de procesos impulsados desde las escuelas comunes, que apunten a la construcción de sistemas escolares no discriminatorios.

### 3. CONCLUSIONES

Chile cuenta con normativas legales orientadas a la inclusión educativa de personas en situación de discapacidad. Sin embargo, se dan situaciones que impiden un avance sostenido en esta materia: i) se aprecia

<sup>69</sup> Tapia, op. cit.

<sup>70</sup> Programa de Estudio 1° Básico, Lenguaje y Comunicación, p. 10.

una falta de consistencia entre instrumentos legales como la CDPcD, la Ley 20.422 y el Decreto 170 en las concepciones sobre educación inclusiva y discapacidad. La CDPcD mandata la no exclusión de niños y niñas de la educación primaria, gratuita y obligatoria, ni de la secundaria, por motivos de discapacidad, sin hacer alusión a la existencia de sistemas paralelos como las escuelas especiales. Estas últimas sí son reconocidas en la Ley 20.422 como una alternativa de la modalidad de educación especial, tal como lo son los programas de integración escolar en escuelas comunes. Si bien la ley indica que las escuelas especiales deben atender casos particulares en razón de la naturaleza y tipo de discapacidad, no enfatiza en el mandato de no exclusión de la educación común establecido en la Convención; ii) El Decreto 170 establece categorías asociadas a un enfoque basado en el déficit, por sobre una perspectiva educativa y contextual para comprender la situación de discapacidad y las NEE, lo que contraviene los principios de la ley y de la Convención en esta materia; esto es especialmente sensible en el ámbito de la evaluación de discapacidad intelectual, que considera el coeficiente intelectual como un aspecto clave de su definición; iii) Se evidencia una ausencia de políticas o reglamentos específicos que hagan valer las disposiciones de la Ley 20.422 y que además sean coherentes con los mandatos de la Convención.

No está claro si los programas de integración escolar constituyen la estrategia más eficiente para hacer realidad los desafíos de la CDPcD en materia educacional. Más que tratarse de iniciativas inclusivas, surgidas desde el sistema de educación general, estos programas han funcionado al amparo de la educación especial, como instancias de atención de un grupo particular de sujetos: aquellos que presentan necesidades educativas especiales asociadas o no a determinados déficits. Desde esta lógica, los estudiantes no son valorados en su diversidad sino que más bien son reducidos a categorías diagnósticas que generan exclusión. Por otra parte, la cobertura de estos programas es insuficiente debido a que los establecimientos educacionales no tienen la obligación de implementarlos. De hecho, solo un 54% de las escuelas que reciben subvención estatal tienen programas de integración escolar para estudiantes con necesidades educativas especiales, de los cuales la gran mayoría no presentan discapacidad. En este contexto, el actual escenario de reforma educacional es un espacio propicio para avanzar hacia un sistema educativo inclusivo, que incorpore la variable discapacidad, especialmente si se considera el proyecto que pone fin a la selección de estudiantes.

Si bien se valora el aporte que las escuelas especiales han realizado a la educación de niños, niñas y jóvenes con discapacidad, se hace necesario revisar la función que actualmente cumplen en el sistema escolar y verificar en qué medida están alineadas con el desafío de la educación inclusiva propuesto por la CDPcD. En especial, se concluye

que la existencia de las escuelas de lenguaje para preescolares contraviene los principios de la Convención, ya que se tiende a segregar a los niños y niñas que presentan dificultades de lenguaje, en vez de generar tempranamente mecanismos de apoyo en contextos inclusivos.

#### 4. RECOMENDACIONES

1. Resulta de vital importancia alinear los diversos instrumentos legales que brindan orientaciones sobre la inclusión de estudiantes con discapacidad a los planteamientos de la Convención. En primera instancia, la Ley 20.422 debiera ser más robusta al establecer el derecho de los estudiantes con discapacidad a una educación básica y media inclusiva, que asegure la no discriminación por motivos de discapacidad; en segunda instancia, urge la creación de políticas que hagan valer los planteamientos de la CDPcD y de la Ley 20.422 en el ámbito educativo; finalmente, el Decreto 170 debiera reformularse, eliminando el enfoque clínico que lo sustenta, que asocia en forma directa las necesidades educativas especiales a la presencia de déficits o trastornos.
2. Se requiere instalar, en términos comunicacionales y de decisiones educativas, el enfoque de la educación inclusiva como un asunto que le compete a la educación general, en que la educación especial puede actuar colaborativamente, pero no como responsable. En este punto, se recomienda incorporar la temática de la educación inclusiva y la variable discapacidad, en forma explícita, en la actual propuesta de reforma educacional. En el corto plazo, los programas de integración escolar deben ser parte de una estrategia inclusiva más amplia a implementar por todas las escuelas, en que la variable discapacidad se considere como una diferencia y no como un factor de menoscabo. A mediano plazo, debiera revisarse la conveniencia de mantener estos programas como la estrategia viable que el sistema escolar asume para implementar los mandatos de la CDPcD en materia educacional.
3. Es fundamental que las nuevas disposiciones normativas aseguren que todos los establecimientos educacionales chilenos, con y sin financiamiento estatal, ofrezcan vacantes para estudiantes con discapacidad en sus comunidades de pertenencia, proporcionales a la población de las diversas localidades del país. Esto conlleva que todas las escuelas y liceos cuenten con equipos directivos y docentes formados en estrategias de educación inclusiva. Por lo tanto, las políticas de formación inicial y de perfeccionamiento de profesores en ejercicio debieran asegurar oportunidades en esta línea.

4. Se recomienda al MINEDUC incorporar en forma explícita, en las bases curriculares de educación básica y media, orientaciones para atender la diversidad presente en las aulas, incorporando la variable discapacidad. Asimismo, estas orientaciones deben hacerse extensivas a los diversos instrumentos curriculares e incorporar orientaciones específicas en términos de actividades, evaluación y uso de recursos didácticos.
5. Resulta crucial reorientar el funcionamiento de las escuelas especiales hacia un rol de colaboración con las escuelas regulares, que posibilite brindar apoyos especializados para el trabajo con estudiantes con discapacidad en contextos de educación inclusiva. Especialmente, se sugiere generar un plan que posibilite la reconversión de las escuelas especiales de lenguaje en jardines infantiles o escuelas de párvulos con enfoque inclusivo.

