

Informe Sombra del “Grupo artículo 24 por la Educación Inclusiva”

El **Grupo Artículo 24 por la educación inclusiva** es una coalición de **162 organizaciones de la sociedad civil de todo el país** -organizaciones de personas con discapacidad, sus familias, organizaciones de derechos humanos y de promoción social- que promueve el derecho de las personas con discapacidad a estudiar en escuelas y aulas comunes y a aprender en igualdad de condiciones con las demás¹.

El **Grupo también forma parte de la [Red Regional por la Educación Inclusiva-Latinoamérica](#)**, una coalición de organizaciones de la sociedad civil a nivel regional de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay que trabaja por el derecho de las personas con discapacidad a recibir educación inclusiva en una escuela para todas y todos. La Red se propone realizar acciones coordinadas para que toda la sociedad y el colectivo de personas con discapacidad, familias y aliados contribuyan al logro de este objetivo, y parte de reconocer que en los países de la región sistemáticamente se violan los derechos de las personas con discapacidad, especialmente en el ámbito de la educación, donde éstas enfrentan situaciones de discriminación y exclusión, así como barreras que dificultan una participación en igualdad de oportunidades.

Este informe se centra en el análisis de diferentes barreras y obstáculos a la educación inclusiva que persisten en Argentina, pese a las recomendaciones realizadas anteriormente por el Comité. Como se verá, aunque se han dado algunos avances normativos en relación con aspectos específicos del derecho a la educación inclusiva, estos han sido insuficientes, y aún persisten diversas barreras a la inclusión de personas con discapacidad.

1. Las recomendaciones del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su informe final del año 2012

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en oportunidad de monitorear y evaluar el nivel de cumplimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, CDPD) por el Estado Argentino, en el 2012 manifestó su preocupación ante *“la falta de adecuación de los programas y planes de estudio a las características de los educandos con discapacidad, así como por la prevalencia de barreras de todo tipo que impiden que las personas con discapacidad accedan al sistema educativo en condiciones de igualdad y no discriminación con el resto de estudiantes”*. También expresó su gran preocupación *“por el elevado número de*

¹ Se puede consultar el listado de organizaciones miembros en https://docs.google.com/document/d/1CDSn23FHFU9z2GAbTNkA-N_LTnw9nz9YqZBq8v8fh5k/edit?usp=sharing

niños y niñas con discapacidad atendidos en escuelas especiales y por la ausencia de centros de recursos educativos que apoyen la inclusión efectiva de los estudiantes con discapacidad”.

En esa línea, recomendó al Estado “***que desarrolle una política pública de educación integral que garantice el derecho a la educación inclusiva y que asigne recursos presupuestarios suficientes para avanzar en el establecimiento de un sistema de educación incluyente de estudiantes con discapacidad. Igualmente, el Comité insta al Estado Parte a intensificar sus esfuerzos para asegurar la escolarización de todos los niños y niñas con discapacidad en la edad obligatoria establecida por el Estado parte, prestando atención a las comunidades de los pueblos indígenas y a otras comunidades rurales. Asimismo, urge al Estado parte a tomar las medidas necesarias para que los estudiantes con discapacidad inscritos en escuelas especiales se incorporen a las escuelas inclusivas y a ofrecer ajustes razonables a los estudiantes con discapacidad en el sistema educativo general”.***

Sin embargo, a más de cuatro años de esas observaciones y a más de ocho años desde la ratificación por parte de Argentina de la CDPD (Ley N° 26.378), la niñez con discapacidad sigue enfrentando barreras estructurales que impiden su asistencia, aprendizaje y participación en escuelas comunes, sin que se produzca información básica que dé cuenta adecuada de la trayectoria escolar de estudiantes con discapacidad, y de las barreras y los obstáculos que experimentan. **No existen políticas educativas que promuevan y garanticen el derecho a la educación inclusiva, y que reviertan las múltiples situaciones de discriminación estructural** que enfrentan niñas/os y adolescentes con discapacidad. Como se verá a continuación, este colectivo sigue siendo discriminado en el acceso a la educación común, tanto en escuelas públicas como privadas.

Aun cuando el Estado no satisface la necesidad de las estadísticas desagregadas requeridas en cada ámbito sobre la situación de las personas con discapacidad -por ejemplo, como la producción de información desde el Ministerio de Educación- el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo presentó el mapa de la discriminación (2014) que enfrentan colectivos dentro de la sociedad. En este relevamiento, el grupo de las personas con discapacidad aparecen en el primer puesto de casos denunciados, entre catorce categorías. También lideran la lista entre los grupos vulnerados que “sufrieron” -se preguntó en esos términos- discriminación desde la autopercepción. El 47% de las personas con discapacidad respondieron afirmativamente, y entre los ámbitos en los que más experimentan discriminación, el educativo ocupa el segundo lugar, luego del laboral.

Además, del total de casos abordados, con relación al “nivel educativo de las PcD, sólo el 39,8% logró acceder al nivel educativo intermedio o completo, en tanto que en el resto de la población este porcentaje se incrementa al 55,9%². Cabe señalar asimismo que

² Mapa de la discriminación, Segunda serie de estadísticas sobre discriminación en Argentina. Instituto Nacional contra la Discriminación la Xenofobia y el Racismo (INADI, 2014), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Véase: Gráfico 4.13 Base INADI 2013 – Todos/as los/as encuestados/as que sufrieron o presenciaron.

de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el porcentaje de analfabetos entre la población con discapacidad es tres veces mayor que entre la población total del país³. Las tasas más altas de analfabetismo en todos los grupos de edad se producen en aquellos con discapacidad cognitiva. Según el INDEC, el 87,49% de las personas con discapacidad en edad escolar (3 a 17 años) asistía a la escuela en el 2010. Sin embargo, de la población con discapacidad de 3 a 5 años, un 34% no asistía a un establecimiento educativo y de la población entre 15 y 19 años, un 35% tampoco lo hacía. En estas franjas se advierten los mayores niveles de no escolarización. El informe señala que más de 1.637.914 de personas tienen dos o más discapacidades. Esto representa un 32% de la población con discapacidad. Al respecto, más del 30% de la población entre 10 y 19 años con dos o más dificultades o limitaciones permanentes - donde una de ellas es cognitiva- por grupo de edad es analfabeta. Cuando se trata de personas en esa franja etaria, con dos o más limitaciones permanentes, pero donde ninguna es cognitiva, más del 10% es analfabeta. Es decir, el porcentaje de analfabetismo es mucho mayor en personas con dificultades permanentes cognitivas.

2. Un sistema educativo que no incluye

a. Inexistencia de un plan integral para transformar el sistema educativo argentino de uno segregador y excluyente a uno inclusivo

No obstante los serios problemas metodológicos de los relevamientos realizados por el Estado Nacional para medir la asistencia de estudiantes a escuelas comunes y especiales (los cuales serán explicados más adelante), y las contradicciones entre las distintas fuentes, el Estado ha indicado en el marco del relevamiento hecho por el Sistema Regional de Información Educativa de los estudiantes con discapacidad (SIRIED) que del total de 141.627 estudiantes con discapacidad matriculados, unos/as 61.552 estaban matriculados en escuelas regulares/comunes y que 80.075 lo estaban en escuelas especiales, es decir el 56%⁴.

El sistema educativo argentino actual continúa segregando sistemáticamente a las personas con discapacidad, al generar numerosas y profundas inequidades, obstáculos y barreras a su trayectoria educativa en la educación común. **Su transformación en un sistema educativo inclusivo requiere ineludiblemente de un plan y una política integral, que aborde las diferentes prácticas y políticas educativas que generan la exclusión con miras a su reforma estructural.** Ello demanda repensar las currículas, las políticas de formación docente inicial y en servicio, los sistemas de inscripción, los materiales educativos, los edificios y las instalaciones, los diferentes dispositivos de apoyo

³ http://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/PDLP_10_14.pdf

⁴ Sistema Regional de Información Educativa de los estudiantes con discapacidad (SIRIED): resultados de la primera fase de aplicación. UNESCO - Oficina de Santiago Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. 2013. Pg. 63.

a la inclusión, las barreras actitudinales de toda la comunidad educativa, las prácticas dentro del aula, las diferentes dinámicas institucionales, los sistemas de evaluación, las políticas de información, los sistemas de reclamo, sanción y reparación, entre otras.

En dicho proceso de reforma se debe asegurar la participación de organizaciones de personas con discapacidad, de conformidad con el artículo 4.3 de la CDPD. El plan debe establecer objetivos claros, acciones precisas claramente orientadas a esos objetivos, plazos concretos, recursos materiales asignados e indicadores de proceso y resultados.

El Estado argentino actualmente no cuenta con un plan de esta naturaleza. Cabe señalar además que el modelo educativo inclusivo trasciende la educación de las personas con discapacidad, pues se trata de abrir las escuelas a todo tipo de estudiantes. En consecuencia, la omisión del Estado en implementar políticas educativas inclusivas afecta no sólo a la niñez y adolescencia con discapacidad, sino también a muchos/as otros/as niños/as y adolescentes que enfrentan otras situaciones de vulnerabilidad, como por ejemplo, la falta de recursos económicos, quienes también son excluidos/as de un sistema educativo en general no preparado para atender a la diversidad de los/as estudiantes.

b. Barreras normativas: la Ley de Educación Nacional

En Argentina **persisten las barreras normativas a la educación inclusiva.** El sistema educativo argentino se organiza en torno a un sistema de educación común y un subsistema de educación especial destinado a aquellos alumnos que, debido a su discapacidad, son excluidos del sistema común y segregados en escuelas de educación especial. Ello encuentra su fundamento en la ley de Educación Nacional nro. 26.206 (2006)⁵, norma contraria a la CDPD y demás instrumentos internacionales de derechos humanos⁶ en tanto **refuerza un sistema educativo segregado donde la única variable para discriminar es la discapacidad, al mantener vigente y como modalidad principal para personas con discapacidad la educación especial** y al no incorporar las obligaciones estatales previstas en el art. 24 de la CDPD y concordantes.

En base a datos aportados por la Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación (DINIECE), aún existen 124.829 niños, niñas y jóvenes con discapacidad que asisten a escuelas especiales. Esta cifra se distribuye entre los tres niveles de educación impartidos en escuelas especiales.

En particular, las siguientes disposiciones son abiertamente contrarias a la CDPD: art. 11 inc n), en cuanto establece como un fin de la educación: *“Brindar a las personas con discapacidades, temporales o permanentes, una propuesta pedagógica que les permita el*

⁵ Existe, por ejemplo, un proyecto de modificación de la ley de educación nacional para armonizarla a la Convención: N° de Expediente 5897-D-2015, Trámite Parlamentario 152 (10/11/2015), Firmantes BERGMAN, Sergio Alejandro - SPINOZZI, Ricardo Adrián. Cámara de Diputados. Solicitamos que se revise y se recomiende apoyar esta iniciativa.

⁶ Por ejemplo, el Estudio Temático de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas por los Derechos Humanos sobre el derecho a la educación de personas con discapacidad (diciembre de 2013), A/HRC/25/29, en su punto 60 establece “La transformación de las escuelas especiales en centros de recursos para la inclusión es importante. Algunos sistemas de integración han incorporado ya esta medida a su legislación”.

máximo desarrollo de sus posibilidades, la integración y el pleno ejercicio de sus derechos". Destacamos aquí que el máximo desarrollo de sus posibilidades es un objetivo limitado a las personas con discapacidad, cuando debiera estar presente en la educación de todos. Ello deja entrever la persistencia del modelo médico rehabilitador de la discapacidad, en el cual subyace una idea de "normalidad" y lo que se busca es que la persona, mediante diferentes estrategias (en general tratamientos), se acerque lo más posible a la "normalidad", lo cual se identifica como el logro máximo de las posibilidades de una persona con discapacidad.

A su vez, el mismo inciso habla de "integración", concepto que no puede equipararse de ninguna manera al de inclusión, como quedó claramente definido en la Observación General Nro. 4.

Luego, la ley en cuestión establece ocho modalidades y las define como: *"aquellas opciones organizativas y/o curriculares de la educación común, dentro de uno o más niveles educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personales y/o contextuales, con el propósito de garantizar la igualdad en el derecho a la educación"*. La Educación Especial está contemplada como una modalidad, y luego es definida, en el art 42 de la ley, como: *"la modalidad del sistema educativo destinada a asegurar el derecho a la educación de las personas con discapacidades, temporales o permanentes, en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo"*, que *"brinda atención educativa en todas aquellas problemáticas específicas que no puedan ser abordadas por la educación común. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, garantizará la integración de los/as alumnos/as con discapacidades en todos los niveles y modalidades según las posibilidades de cada persona"*.

Así, desde la misma definición que nos da la Ley Nacional de Educación, la Educación Especial es concebida como un subsistema, pues:

- Es la única modalidad que no funciona dentro de la educación común como, por definición de modalidad dada por la misma ley, funcionan el resto de las modalidades.
- Confiere atención específica por fuera de la escuela común.
- Cualquier posibilidad de integración (reiteramos, la ley no habla de inclusión) queda sujeta a *"las posibilidades de cada persona"*.

En virtud de lo expuesto precedentemente, destacamos que el sistema normativo argentino aún tiene normas fundamentales contrarias al derecho a la educación inclusiva de las personas con discapacidad, aun cuando la CDPD tiene jerarquía constitucional.

A pesar de algunos avances registrados en los últimos años e impulsados por la sociedad civil mediante diversas y confluyentes estrategias, esta ley continúa reflejándose en normas de inferior jerarquía. Por esa razón **consideramos que el Estado Argentino debe proceder inmediatamente a la modificación de su Ley Nacional de Educación y adecuarla a la CDPD.**

c. Sistemático rechazo a la inscripción de personas con discapacidad en escuelas comunes y falta de mecanismos para prevenir y remediar esos actos de discriminación en escuelas públicas y privadas

Las personas con discapacidad siguen siendo sistemáticamente excluidas del acceso a las escuelas comunes, tanto públicas como privadas. De forma habitual, cuando los familiares de personas con discapacidad solicitan la inscripción en una escuela común, se enfrentan con negativas de matriculación, y se ven obligados/as a recorrer una gran cantidad de escuelas, hasta conseguir un lugar donde cursar sus estudios.

En ocasiones las escuelas argumentan de manera explícita que no están preparadas para atender a estudiantes con discapacidad, que no “hacen integración”, y en otros casos las negativas se encubren bajo otros argumentos, como la falta de vacantes. Con frecuencia se invoca asimismo la imposibilidad de los alumnos para cumplir con las exigencias de las instituciones, argumento que deja entrever la rigidez que los entornos educativos imponen a los niños y niñas con discapacidad.

Pese a la evidencia de los rechazos de solicitudes de inscripción que sufren sistemáticamente las personas con discapacidad, el Estado no ha implementado políticas que permitan monitorear los mecanismos de inscripción en las escuelas, identificar los casos de discriminación en la solicitud de inscripción, y adoptar sanciones y otras medidas tendientes a reparar tales actos discriminatorios. En ese sentido, cabe señalar además que las leyes nacionales ni siquiera reconocen expresamente la cláusula contra el rechazo (luego nos referiremos a una primera y tibia inclusión de la negativa de matriculación como acto de discriminación en una Resolución del Consejo Federal de Educación), y tampoco se han establecido mecanismos concretos que permitan remediar la exclusión de estudiantes por motivos de discapacidad.

A modo de ejemplo, la Dirección General de Educación de Gestión Privada de la Ciudad de Buenos Aires, en respuesta al reclamo de la mamá de una niña con síndrome de Down que había transitado por 18 escuelas privadas de la Ciudad sin ser aceptada por ninguna, respondió que *“la matriculación es un acto entre privados respecto del cual la Dirección de Educación de Gestión Privada no tiene intervención”*.

En suma, **el Estado no adopta mecanismos para combatir la discriminación frente a situaciones de exclusión de la niñez y adolescencia con discapacidad, y no controla y sanciona a las escuelas de educación privada que no respetan el derecho a la educación inclusiva.**

Aquí debemos destacar que en diciembre de 2016, gracias a la incidencia de la sociedad civil, el Consejo Federal de Educación aprobó una resolución (311/2016) que en sus considerandos establece: *“Las escuelas tienen prohibido rechazar la inscripción o reinscripción de un/a estudiante por motivos de discapacidad. El rechazo por motivo de discapacidad, de forma directa o indirecta, será considerado un acto de discriminación”*. Será preciso que esta norma sea complementada con mecanismos de seguimiento y de sanción que no exijan a las familias recurrir a otros cuerpos normativos (ley contra los actos

discriminatorios) ni a largos litigios judiciales para exigir la inscripción o reinscripción de un alumno.

d. Mecanismos de orientación o derivación a escuelas especiales

Se siguen usando mecanismos de orientación o derivación a las escuelas especiales (gabinetes, evaluaciones médicas, etc.) que presionan y obligan a las familias a la escolaridad en entornos segregados. De tal manera, la trayectoria escolar de los/as estudiantes con discapacidad se ve muchas veces obstaculizada por varias evaluaciones con cariz médico, que evalúan sesgada y exclusivamente al estudiante y nada dicen sobre la obligación de derribar barreras que recae sobre el sistema educativo, para decidir si el alumno puede o no continuar en la escuela común. Luego, como anticipamos, la decisión de la persona con discapacidad o de su familia es muchas veces desoída o desautorizada.

Tales equipos deberían ser reemplazados por equipos orientados a evaluar las barreras y obstáculos a la educación inclusiva que surgen en la interacción entre la escuela y los estudiantes, y la recomendación de ajustes y apoyos. Pese a ello, funcionan como herramientas de presión para que las familias envíen a los/as estudiantes a escuelas especiales.

e. La doble matriculación de estudiantes con discapacidad en algunas provincias y los obstáculos que genera

En algunas jurisdicciones de Argentina (por ejemplo, provincia de Buenos Aires), **los alumnos con discapacidad deben matricularse en escuela común (donde realizarán su trayectoria educativa) y en una escuela especial, práctica que se conoce como “doble matriculación”**. En teoría, el Ministerio sostiene que la inscripción en escuela especial estaría justificada para que los alumnos reciban los apoyos, pero lo cierto es que rara vez los apoyos son provistos por el sistema educativo ya que generalmente vienen desde el sistema de salud.

Entonces, en la práctica, y debido a las barreras a la inclusión que presentan las escuelas especiales, la inscripción en ellas se transforma en un recaudo burocrático y en una justificación de la existencia de escuelas especiales. Lamentablemente, a esa realidad se suma que en muchos casos los alumnos son evaluados por la escuela especial en algunas disciplinas, produciéndose una disección pedagógica: algunos contenidos son evaluados por escuela común, otros por escuela especial. Y los contenidos evaluados por especial también son acreditados por la escuela especial, lo que finalmente conduce a una certificación de estudios no homologable a la que recibe el resto de los estudiantes.

La Resolución 311/2016 del Consejo Federal de Educación deroga esa práctica al establecer que los alumnos deben ser evaluados por la escuela a la que asisten y al establecer que el certificado de finalización de estudios debe ser emitido por la escuela a la que el alumno asiste (la escuela común, en estos casos de doble matriculación).

Sin embargo, en muchas jurisdicciones del país se están presentando fuertes y numerosas resistencias a la implementación de esta normativa. Consideramos que el camino más eficiente y acorde con la CDPD para evitar esta clase de prácticas es determinar -tal como lo sugerimos en oportunidad de hacer aportes para la redacción de la Res. 311- que la modalidad especial intervendrá únicamente a requerimiento del alumno con discapacidad y/o de su familia y con el único fin de proveer los apoyos que resulten necesarios, sin ningún tipo de injerencia en la trayectoria educativa del alumno..

De esta manera, consideramos que se hubieran evitado los actuales problemas de aplicación, se hubiera logrado una técnica normativa más clara, se hubieran liberado recursos de la educación especial para que estén disponibles a requerimiento de las personas que los necesiten (por ejemplo, las ya mencionadas personas que no tienen seguro de salud) y estarían claras las incumbencias de cada escuela.

f. Falta de apoyos para la asistencia, participación y aprendizaje de estudiantes con discapacidad en la educación común. Los serios déficits del sistema actual, que descansa mayoritariamente en el sistema de salud

Cabe destacar que actualmente no existen mecanismos adecuados para identificar la necesidad de apoyos en la escuela común, ni procedimientos eficaces para garantizarlos.

El Ministerio de Educación, que debería generar una política adecuada para la provisión de apoyos en el marco del sistema educativo común a fin de asegurar la inclusión de todos/as los/as estudiantes, no los provee o lo hace de forma inadecuada e insuficiente. Tampoco las escuelas privadas proveen apoyos adecuados, que aseguren la continuidad de la prestación, su calidad, etc., práctica que no es controlada por el Estado.

Los escasos apoyos para estudiantes con discapacidad en escuelas comunes son en su mayoría obtenidos a través del sistema de salud, pero las empresas de medicina prepaga (seguros de salud que se contratan de forma privada) y obras sociales (los seguros de salud para quienes trabajan, sostenidos por aportes de trabajadores y empleadores) también incumplen sistemáticamente sus obligaciones, sin que el Estado las fiscalice o sancione. Con frecuencia, las exigencias burocráticas de estos prestadores demoran en exceso la provisión de los recursos humanos que deben servir de apoyo a los estudiantes con discapacidad, y muchas personas se ven obligadas a iniciar acciones judiciales para lograr la cobertura de los recursos de apoyo que necesitan.

Entre las principales barreras que surgen en la provisión de apoyos por el sistema de salud se encuentran: denegatoria a cubrir la prestación por no tratarse de determinado tipo de profesional, denegatoria a brindar cobertura a más de un apoyo, obstáculos formales como requisitos irrazonables, falta de pago en tiempo y forma a los profesionales y necesidad de las familia de afrontar el pago y aguardar el reintegro.

Por otro lado, suelen existir problemas de índole laboral entre los profesionales y los prestadores, lo cual genera que las prestaciones se discontinúen, mientras que las escuelas suelen tener la política de impedir el ingreso de los niños y niñas con discapacidad cuando

estos no asisten con su persona de apoyo. **Todo ello va en detrimento de los derechos del estudiante, que recibe una educación fragmentada, parcializada y discontinua, que se aparta de la educación *de calidad* que garantiza el derecho internacional de los derechos humanos.**

Las deficiencias estructurales del sistema de salud para garantizar los apoyos necesarios en el sistema educativo se evidenciaron en el caso de una niña con discapacidad que asistía a una escuela común, y a quien la obra social no garantizaba la totalidad de los apoyos que requería. En ese marco, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dictó una medida cautelar⁷ (N° 376-15) el 7 de julio de 2016, ordenando al Estado Argentino que adoptara las medidas necesarias para que la niña tenga acceso a los apoyos especiales que habían sido recomendados.

La gravedad de que los apoyos no sean provistos por el sistema educativo y lleguen por vía del sistema de salud, tiene un efecto especialmente perjudicial en el caso de las familias que no tienen ningún tipo de seguro de salud (obviamente, la población más vulnerable). Para esas familias, no existe respuesta alguna desde el sistema educativo o la respuesta es tardía, escasa o insuficiente (el apoyo es provisto meses después de iniciado el ciclo lectivo, no está presente la cantidad de tiempo necesario, o es intermitente). Esto genera una profundización de las desigualdades en términos interseccionales de discapacidad y clase, ya que las personas con discapacidad pertenecientes a los sectores populares que no acceden a la obra social, ven más vulnerado su derecho a la educación al no poder disponer siquiera del recurso de un acompañante, quien, en términos reales, por oposición a los formales, es quien toma el rol docente cuando las escuelas comunes abandonan la enseñanza sobre los alumnos con discapacidad por "no saber cómo enseñar".

Asimismo, la provisión de apoyos se concibe siempre desde el paradigma médico. Podemos ejemplificar diciendo que un alumno no puede contar con apoyos hasta que no tiene una orden expedida por un médico indicando el diagnóstico del niño y en consecuencia el apoyo que necesita. De tal manera, los apoyos están concebidos a partir de un diagnóstico o déficit y no de una evaluación de las barreras presentes en el entorno educativo.

g. Inexistencia de políticas adecuadas para asegurar los ajustes razonables necesarios para la inclusión educativa de los/as estudiantes con discapacidad

Debido a la falta de accesibilidad del sistema educativo, que sigue siendo pensado para cierto tipo de estudiante, surge con frecuencia la necesidad de que se realicen ajustes de diferente tipo, de manera que los/as estudiantes con discapacidad tengan garantizada la asistencia, participación y aprendizaje en la escuela común. **Sin embargo, en la práctica las escuelas, sus directivos y docentes desconocen el concepto de ajustes razonables, desconocen que la negativa a garantizarlos constituye un acto de discriminación por**

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Medida cautelar N°. 376-15, *Irene* respecto de Argentina, 7 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/MC376-15-ES.pdf>

motivo de discapacidad, y no se han implementado procedimientos adecuados para registrar tales requerimientos de ajustes y cumplir con implementarlos en forma adecuada y oportuna. A modo de ejemplo, se han dado casos en los que estudiantes con discapacidad con epilepsia han debido perder horas de clase porque la escuela aplicaba irrestrictamente una regla que impedía que la medicación le fuera suministrada en el ámbito escolar. También se han dado casos en los cuales las escuelas se han negado a realizar ajustes en los procedimientos de evaluación, de manera que algunos/as alumnos/as tuvieran, por ejemplo, más tiempo para un examen cuando esto era requerido.

Resaltamos que el Comité, en oportunidad de monitorear y evaluar el nivel de cumplimiento de la CDPD por parte del Estado Argentino, en el 2012, observó “con preocupación que ni el concepto de ajustes razonables ni la denegación de estos como forma de discriminación se encuentran explícitamente incluidos en el marco legislativo antidiscriminatorio ni en la legislación, entre otras, laboral, sanitaria y de educación” (sobre el art. 5 de la CDPD). En ese contexto, **instó al Estado parte a que incorpore en su marco legislativo contra la discriminación el concepto de ajustes razonables y a que reconozca expresamente en la legislación y reglamentación pertinente que la denegación de ajustes razonables constituye discriminación por motivos de discapacidad.** Le recomienda tomar medidas para simplificar los recursos judiciales y administrativos existentes a fin de que las personas con discapacidad tengan la posibilidad de denunciar discriminaciones de las que han sido objeto”.

h. Barreras a la accesibilidad física y comunicacional a las escuelas

Existe un marco legislativo vigente sobre accesibilidad para las personas con discapacidad. Sin embargo, **no existen mecanismos efectivos de supervisión y evaluación del cumplimiento con la normativa de accesibilidad** en todos los ámbitos, y muchas escuelas no son accesibles.

En materia de comunicación, resulta grave que dentro del sistema educativo prácticamente no haya intérpretes de Lengua de Señas Argentina a disposición de los alumnos que lo requieran para estar incluidos en escuelas comunes.

En términos de disponibilidad de Sistemas Aumentativos Alternativos de Comunicación, los mismos deben ser provistos por las familias a las escuelas porque el sistema tampoco los pone a disposición y, podemos decir, prácticamente no los conoce. Como hecho positivo podemos mencionar que en la Ciudad de Buenos Aires la Comisión por la Plena Inclusión de Personas con Discapacidad - COPIDIS- hizo un relevamiento de escuelas que tienen alumnos con ese requerimiento y asumió la confección de SAACs (Agenda visual y agenda visual con swich sensible y sonido, que entrega gratuitamente a las escuelas.)

Para las personas con discapacidad visual tampoco existen recursos a disposición para la inclusión educativa. Son las familias las que deben adaptar los materiales y conseguir los apoyos. Aquí también debemos mencionar como hecho positivo -aunque, lamentablemente, aislado- que la ya mencionada Comisión por la Plena Inclusión de Personas con

Discapacidad de la Ciudad de Buenos Aires implementó, junto con una organización de la sociedad civil, una [biblioteca](#) de libros escolares y literatura infantil en formatos accesibles en la que incluye los libros según los requerimientos que se le presentan.

i. Falta de políticas de formación docente en el modelo social de la discapacidad y en los derechos de las personas con discapacidad

Una de las barreras estructurales a la educación inclusiva se origina en el desconocimiento, la resistencia y oposición de docentes y directivos/as de escuelas comunes. En efecto, docentes y directivos, tanto de escuelas comunes como especiales consideran que “hacer integración” no es parte de sus funciones ni algo que *deban* hacer. Incluir a niños y niñas con discapacidad suele verse como un acto de buena voluntad, que tiene límites. En la visión de muchos docentes, el niño podrá asistir a la escuela común en tanto se adapte a sus condiciones. El paradigma de la integración opera en esta materia con mucha fuerza.

Así, es frecuente ver que funcionarios/as y docentes incurren en serios errores conceptuales, al confundir la categoría de inclusión con otras como integración afirmando que las personas con discapacidad podrán asistir a escuelas comunes “en la medida de sus posibilidades” o incluso con la segregación, al asegurar que “la modalidad educación especial es la que lleva adelante la integración, que es el medio para la inclusión”.

Pese a la prevalencia de estas barreras actitudinales, y al desconocimiento generalizado de actores clave del sistema educativo sobre el modelo social de la discapacidad, no se aplican políticas destinadas a sensibilizar y capacitar a la totalidad de los/as directivos/as y docentes.

Los planes de formación docente no contemplan la formación en derechos de los estudiantes con discapacidad. Así, **hoy tenemos profesores y maestros de la escuela común, por un lado y de la modalidad especial por el otro. Los primeros consideran que no estudiaron para atender a niños y niñas con discapacidad y los segundos que solo ellos saben cómo enseñarles.**

A pesar de los muchos reclamos efectuados en relación a la capacitación docente, el sistema de formación de los docentes continúa siendo distinto, separado para unos y para otros, y no brinda formación básica y esencial para una educación inclusiva.

La ya citada Resolución 311/2016 del Consejo Federal de Educación, establece en su art 6 que “*El Instituto Nacional de Formación Docente y sus pares jurisdiccionales propiciarán las medidas necesarias para consolidar instancias de formación básica y permanente para acompañar dicho proceso*” (se refiere a la profundización de la cultura inclusiva). Sin embargo, el referido Instituto no ha dado hasta la fecha respuesta a los pedidos de reuniones realizados anteriormente desde la sociedad civil para conocer cómo se implementarán esas medidas, qué tipo de medidas se implementarán, sus alcances, obligatoriedad, etc. Es indispensable que las políticas de formación docente provean medidas adecuadas para la formación y capacitación de docentes y directivos/as de todas las escuelas, y comprendan tanto a la formación inicial como a la formación en servicio.

j. Falta de información sobre la trayectoria educativa de personas con discapacidad, sobre las condiciones y recursos para la inclusión en las escuelas y sobre el presupuesto destinado a inclusión educativa.

No existe en Argentina información adecuada que dé cuenta de la situación de la niñez con discapacidad en el sistema educativo, con indicadores adecuados que reflejen su trayectoria, y las barreras y obstáculos que experimentan en el acceso, permanencia y egreso. Sólo a modo de ejemplo, ni siquiera se cuenta con información confiable que dé cuenta de la cantidad de personas con discapacidad que asisten a escuelas comunes (los datos disponibles no son confiables porque no están validados en su captura, no tienen en cuenta los casos de doble matriculación, ni detallan el porcentaje de la jornada que las personas con discapacidad asisten a escuelas comunes, entre otros problemas), ni tampoco se generan datos sobre la cantidad de alumnos/as que dejan las escuelas especiales, entre otros datos básicos sobre la trayectoria educativa de estudiantes con discapacidad que el Estado argentino no genera. Se trata de datos que sí son generados, en cambio, para la población sin discapacidad.

La Justicia federal condenó al Estado argentino a producir ciertos datos e información muy básica sobre la trayectoria escolar de alumnos/as con discapacidad que asisten a escuelas especiales y comunes, en respuesta a una demanda presentada por diversas organizaciones de la sociedad civil. Pese a la condena, el Estado argentino, en lugar de cumplir con la sentencia, decidió apelar la decisión ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, lo que implica que la información que se solicita sigue sin producirse⁸. El caso se encuentra aún pendiente ante la Corte Suprema de Justicia, debido al recurso presentado por el Estado.

Tampoco hay datos de terminalidad escolar en común ni especial de personas con discapacidad, comparables a la población de alumnos sin discapacidad, ni datos estadísticos sobre las trayectorias educativas que den cuenta de las derivaciones (en qué nivel ocurren, cuantos/as alumnos/as y cuando fueron derivados/as de común a especial, entre otros).

En términos generales, desde el año 2002 se incluyeron preguntas relativas a la cantidad de personas con discapacidad en hogares y las situaciones características de la población en los relevamientos habituales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) y también se incorporaron en el último censo nacional (2010). Sin embargo, no se ofrece información equitativa sobre la situación de esta población en comparación con el resto. Por ejemplo, no es posible conocer el nivel de estudios alcanzados por las personas con discapacidad en edad escolar, cuando, por el contrario, sí es posible conocerlo para el resto de la población.

A su vez, tampoco hay datos que permitan dar cuenta de las condiciones para la inclusión en las escuelas comunes, sobre los recursos y herramientas pedagógicas y de toda

⁸ La información sobre el caso y la sentencia de Cámara puede consultarse en el siguiente link: <http://acij.org.ar/la-justicia-federal-le-ordeno-al-ministerio-de-educacion-que-produzca-informacion-sobre-la-situacion-educativa-de-las-personas-con-discapacidad/>

clase con las que cada escuela cuenta para asegurar la inclusión. El sistema educativo no ha generado un sistema de indicadores de proceso, que permita monitorear las condiciones y recursos para la inclusión existentes a las escuelas.

Como una muestra más de la falta de políticas integrales en este sentido, compartimos un ejemplo reciente de la resistencia activa del Estado a recolectar y brindar información pública y monitorear el efectivo acceso al derecho a la no discriminación de la niñez con discapacidad. Fue en el marco de la realización de un pedido de acceso a la información pública al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires⁹ sobre reclamos por denegación de matrícula en escuelas comunes de forma discriminatoria. En dicha oportunidad se solicitó que se informen los mecanismos establecidos para facilitar y agilizar la recepción de reclamos y denuncias recibidas por denegación de matriculación. Pese a que una ley local establece que se deben disponer mecanismos de reclamo y denuncia y que se deben publicar tanto los derechos previstos en esta norma como las sanciones que se apliquen por su incumplimiento, ante un pedido de acceso a la información para constatar el cumplimiento de la norma, el Estado respondió que “*no resulta viable aportar la información referida*” porque “*no tiene la obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido*” y que no es información que ya tenga. Todo esto viola el derecho a la información pública y además deviene en violaciones a derechos fundamentales de la niñez y adolescencia.

El Estado también omite brindar información adecuada sobre los recursos usados para asegurar la inclusión, ya que no hay un nivel de desagregación suficiente en los documentos presupuestarios que permita a la sociedad civil monitorear las asignaciones presupuestarias para garantizar una educación inclusiva¹⁰. Sobre esto, ya el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad indicó al Estado que “desarrolle una política pública de educación integral que garantice el derecho a la educación inclusiva y que asigne recursos presupuestarios suficientes para avanzar en el establecimiento de un sistema de educación incluyente de estudiantes con discapacidad.”

k. No se aseguran mecanismos independientes de reclamo y resolución adecuada y rápida de conflictos escolares relacionados con incumplimientos del derecho a la educación inclusiva.

Frente a los persistentes casos de discriminación hacia personas con discapacidad en el acceso, permanencia y egreso del sistema educativo, las personas con discapacidad y sus familias no cuentan con mecanismos independientes de reclamo para actuar en defensa de sus derechos.

⁹ Expediente: 2015-27707247. Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁰ A modo de ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires, solo es posible conocer cuánto se destina a la modalidad de Educación Especial, pero no cuánto se destina a la inclusión de las personas con discapacidad en escuelas comunes:

Disponible en: <http://acij.org.ar/blog/2014/10/27/analisis-del-proyecto-de-ley-de-presupuesto-201>

En la práctica no hay, en el sistema educativo argentino, mecanismos u órganos independientes a los que los/as estudiantes con discapacidad puedan recurrir en defensa de sus derechos, cuando estos se ven afectados por prácticas y actitudes discriminatorias de docentes y directivos/as de las escuelas.

En efecto, en Argentina no hay Defensor del Pueblo, no se ha designado Defensor del niño (pese a que una ley dispuso su implementación en el año 2005), y los padres y madres se ven obligados/as a ir a la justicia, mecanismo que es excesivamente costoso en tiempo y dinero, ya que además de que la oferta estatal de servicios de asistencia jurídica gratuita es escasa e insuficiente, ni siquiera cuenta con la suficiente difusión para llegar a conocimiento de sus potenciales usuarios. A su vez, los profesionales que brindan tales servicios no suelen tener los conocimientos necesarios en materia de discapacidad, con lo cual se ven imposibilitados de brindar un servicio de calidad. La mayoría de las personas con discapacidad que sufren discriminación en el sistema educativo se ven obligadas a cambiar de escuela, o bien a recurrir a la justicia, con el costo en tiempo y en dinero que ello implica.

1. No se implementaron mecanismos de participación de personas con discapacidad en la definición de políticas públicas e indicadores para dar cumplimiento al Objetivo de Desarrollo Sostenible nro. 4

Pese a que Argentina presentó en julio en la ONU un informe nacional voluntario, aún no se ha iniciado una campaña de concientización general sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales –responsable de articular las políticas a nivel nacional para el cumplimiento de los ODS- no ha convocado a organizaciones de personas con discapacidad a participar de espacios de consulta o comunicaciones nacionales específicas sobre las políticas que implementará para dar cumplimiento a la meta 4 de ODS, ni sobre los indicadores que usará para medir sus avances en la materia.

3. Reformas recientes. Avances y retrocesos en las políticas nacionales en materia de educación de personas con discapacidad

El 24 de octubre de 2016 se dictó una sentencia ejemplar en materia de educación inclusiva en el marco de la causa [“Rodríguez, César Alan c. GCBA y otros s/amparo”](#). El caso se originó por la negativa de una escuela común privada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Ministerio de Educación de la Ciudad a entregarle el título secundario a un joven con síndrome de Down que había cursado sus estudios con un proyecto pedagógico individual y había obtenido excelentes calificaciones. Alan esperó su título 3 años hasta que decidió recurrir a la justicia.

En oportunidad de resolver el conflicto, una jueza en lo contencioso administrativo tributario de la CABA, -y luego también la Cámara de Apelaciones- declaró el derecho de Alan a obtener su título secundario, y condenó al Gobierno de la Ciudad a entregárselo.

Fundó su decisión en que *“el derecho a la educación inclusiva sin discriminación exige que la enseñanza escolar a los alumnos con discapacidad sea brindada en igualdad de condiciones”* y aclaró que *“en igualdad de condiciones con los demás”* significaba que *“a cada alumno/a se le exigiese el alcance de los objetivos que -desde lo institucional- se plantearon para él o ella. Para el caso de los alumnos que cuentan con un proyecto pedagógico individual, como el actor, el alcance de los objetivos allí fijados”*.

La gran difusión que este caso tuvo en medios masivos de comunicación y la importante labor de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil que promueven los derechos de las personas con discapacidad, condujeron a que el 15 de diciembre de 2016, el Consejo Federal de Educación (organismo encargado de determinar los lineamientos de la política educativa nacional en el que están representadas todas las jurisdicciones locales argentinas) aprobara la resolución 311/2016 relativa a la “Promoción, Acreditación, Certificación y Titulación de estudiantes con discapacidad”. Esta normativa garantiza a los niños con discapacidad la posibilidad de contar con un título primario y secundario en igualdad de condiciones con los demás, aún cuando hayan cursado con un proyecto pedagógico individualizado. Si bien la Resolución en cuestión no fue lo suficientemente contundente en algunos puntos de suma importancia para erradicar prácticas discriminatorias fuertemente arraigadas, indudablemente significó un avance en relación a las resoluciones anteriores del Consejo (Res. 155 y 174).

Cabe destacar que además la misma resolución 311 fue elaborada dando participación a las organizaciones de la sociedad civil que integran el Grupo Artículo 24, a las cuales se les circularon borradores de la norma previamente a su aprobación. Varias de las sugerencias realizadas fueron receptadas.

Como puntos a destacar de la Res. 311/2016, mencionamos:

- Reconocimiento del derecho de los estudiantes con discapacidad a certificar sus estudios primarios aun cuando los hayan cursado con Proyecto Pedagógico para la Inclusión (PPI).
- Reconocimiento del derecho a transcurrir la educación secundaria (no reconocido por anteriores resoluciones del Consejo Federal de Educación).
- Reconocimiento del derecho a certificar los estudios secundarios aun cuando el alumno haya estudiado con PPI.
- Los alumnos deben ser evaluados y certificados por la escuela a la que concurren (referencia al problema de doble matriculación que anticipamos)
- Obligación de las escuelas, al inicio de la trayectoria, de detectar barreras al aprendizaje y a la participación.
- Referencias a la importancia de escuchar la voz de los estudiantes con discapacidad y sus familias.
- Inclusión de la negativa de inscripción o de reinscripción por motivos de discapacidad como un acto de discriminación por motivos de discapacidad.
- Referencias al entorno y a las barreras como creadoras de discapacidad sin evaluaciones de las “posibilidades del alumno”.

Debemos destacar que esta norma, consecuencia de la sostenida labor de las distintas organizaciones que conformamos el Grupo Art. 24 por la Educación Inclusiva, si bien no tomó todas las propuestas realizadas desde las organizaciones de la sociedad civil (lo que explica algunos problemas de claridad), es la primer norma de carácter federal que en materia de educación regula aspectos relacionados con la educación inclusiva: tales como la certificación igualitaria, el derecho a la trayectoria individual, la remoción de barreras al aprendizaje y a la participación, etc.

Sin embargo, **con posterioridad a la adopción de esa norma ocurrió un grave retroceso**. Con fecha 12 de junio de 2017, **el Ministerio de Educación aprobó la resolución 2509/2017, en la cual se establecen criterios para la implementación de la resolución 311 a nivel local**. La resolución que en teoría busca guiar la implementación de la resolución 311 tiene diversos y graves problemas y es claramente contradictoria con la propia resolución 311, constituyendo un claro retroceso

En concreto, esta Resolución tiene varios problemas, de los que puntualizamos algunos:

- Admite que “quienes no puedan” cursar todas las asignaturas en la escuela común sean derivados a la modalidad especial, legitimando prácticas discriminatorias.
- Establece que la confección de los analíticos de estudiantes con discapacidad darían cuenta de los contenidos, saberes y capacidad adquiridas, sin prever un requisito semejante para los alumnos sin discapacidad, en lo que constituye un claro acto de discriminación por motivo de discapacidad.
- Se observan también severos errores conceptuales que confunden paradigmas, por ejemplo, cuando se confunde inclusión con integración o cuando se define a la discapacidad de modo diverso a la Convención.

El Grupo Artículo 24 realizó una presentación administrativa cuestionando diversos aspectos de esta resolución, que es contraria a la normativa del Consejo Federal, y solicitó su inmediata modificación de conformidad con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹¹, en consultas estrechas con las organizaciones. Cabe señalar que esta resolución del Ministerio de Educación de la Nación fue elaborada y aprobada sin consulta a las organizaciones de personas con discapacidad.

Lista de preguntas sugeridas al Estado

- ¿Qué medidas adoptará el Estado para evitar las denegaciones discriminatorias de matrícula y las derivaciones compulsivas a escuelas especiales?

¹¹ Para ver la presentación administrativa realizada, ingresar [aquí](#).

- ¿Qué acciones se tienen previstas para avanzar en el cumplimiento de la recomendación formulada por el Comité de reducir la matrícula de alumnos con discapacidad en escuelas especiales?
- ¿Qué políticas implementará el Estado para garantizar la provisión de apoyos y de ajustes razonables en escuelas comunes?
- ¿Qué acciones se emprenderán para avanzar en el cumplimiento de la recomendación del Comité de convertir las escuelas especiales en recursos de apoyo para la educación inclusiva?
- ¿Qué mecanismos de reclamo rápidos y eficaces se implementarán para que las familias no se vean obligadas a recurrir al sistema judicial ante un caso de discriminación por discapacidad?
- ¿Qué acciones tiene previstas el Estado para lograr una adecuada implementación de la Resolución 311 en las jurisdicciones locales?
- ¿Qué hará el Estado para producir información sobre la situación educativa de personas con discapacidad?
- ¿Qué instancias se crearán para garantizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de la meta 4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible?