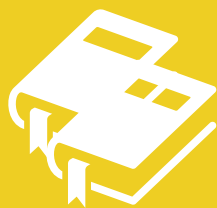


## CAPÍTULO 1

# PERCEPCIÓN DE LA ADECUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN INCLUSIVA EN POPAYÁN

---



Carlos Enrique Pérez Orozco  
Ph.D. en Ciencias Humanas y Sociales  
Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD  
carlose.perez@unad.edu.co  
<https://orcid.org/0000-0002-3717-6902>  
Colombiano

Jacqueline Vera Martínez  
Magíster en Psicología Comunitaria  
Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD  
jacqueline.vera@unad.edu.co  
<https://orcid.org/0000-0002-7146-3227>  
Colombiana

**PERCEPTION OF THE ADEQUACY  
OF THE INCLUSIVE EDUCATION  
POLICIES IN POPAYÁN**

---



## RESUMEN

El texto expone los resultados de un diagnóstico de la autopercepción que se tiene en las Instituciones Educativas (IE) oficiales del Municipio de Popayán, de nivel básico y medio, acerca de su adecuación a las Políticas Públicas de educación inclusiva, como resultado del proyecto de investigación titulado “Diagnóstico de la implementación de políticas de Educación Inclusiva en Instituciones Educativas oficiales de Popayán”, avalado por el grupo de investigación Cuchavira y desarrollado durante el año 2020.

Junto a la observación participante y entrevistas a diversos actores de procesos educativos y de dirección, se aplicó una encuesta de percepción a una muestra representativa de nueve IE, incluyendo a sus diversos estamentos (directivos, docentes, docentes de apoyo, padres de familia y estudiantes). Se usaron 31 indicadores de tres dimensiones básicas del índice de Inclusión de Ainscow, Booth y Kingston (2006), que abarca variables para reconocer culturas, políticas y prácticas incluyentes. Se concluye que hay una percepción optimista acerca de los avances en cultura inclusiva, a pesar de la dificultad para implementar políticas con recursos permanentes y el déficit de docentes cualificados para el trabajo diferenciado en aulas inclusivas; permanecen prejuicios culturales acerca de discapacidades cognitivas y sensoriales; pero las deficiencias más notables se encuentran en la consideración inclusiva de culturas y lenguas



diversas en una región de gran diversidad étnica, manteniendo condiciones que favorecen la discriminación étnica y obstáculos para la movilidad social.

### **PALABRAS CLAVE**

Educación inclusiva, inclusión escolar, políticas públicas de educación inclusiva, Popayán.

### **KEYWORDS**

Inclusive education, scholar inclusion, inclusive education policy, equality and education, Popayán.

# INTRODUCCIÓN

---

Muchos estudiantes de la UNAD, de programas de psicología y licenciaturas, han realizado sus prácticas pedagógicas y profesionales en diferentes IE de Popayán, abordando el problema de la Educación Incluyente, ya sea desde la atención a menores con alguna discapacidad o acerca de la valoración de las múltiples identidades culturales que convergen en el Cauca. La observación y la interacción con estos entornos nos llevó a identificar que la demanda de la sociedad por una educación inclusiva ha tenido una respuesta por parte del Estado con políticas públicas que la orientan y regulan, fundamentalmente con normatividad y lineamientos de acción, a los que las IE se deben adecuar.

Sin embargo, la respuesta en los espacios locales no siempre resultaba asertiva, algunas veces por desconocimiento de la norma y un sesgo cultural frente a la diversidad, que dificultan el enfoque inclusivo, pero en muchas más oportunidades a causa de insuficientes recursos institucionales o porque su gestión resulta engorrosa y las respuestas del Estado lentas. Estas condiciones de contexto, percibidas desde nuestro lugar externo, nos llevó a proponer un diagnóstico de la percepción que los actores internos de las IE tienen de la situación de adecuación institucional a las normas con las que el Estado ha querido responder a la demanda social. Este constituye el marco de posibilidad desde el cual las voluntades de docentes, docentes de apoyo y docentes practicantes pueden actuar en respuesta a la necesidad de una educación incluyente.

Esta investigación tiene un carácter diagnóstico, muestral y exploratorio; se centró en las percepciones de los actores del proceso educativo, no sin confrontar las condiciones objetivas de la posibilidad de desarrollar el enfoque en las IE. Con los resultados se busca que se puedan reconocer fortalezas, debilidades y oportunidades para el mejoramiento de los indicadores de inclusión.

En este texto iniciamos con una visión de conjunto a las condiciones de la ciudad para desarrollar el enfoque inclusivo, se precisa nuestra perspectiva acerca de política pública y lo que entendemos por adecuación institucional, que sirve de horizonte hermenéutico para interpretar los datos de la investigación; enseguida, de manera sintética, se presenta una compilación general de ese marco normativo para los diferentes tipos de formas sociales y culturales de exclusión a las que responde la

política de inclusión. La segunda parte presenta los lineamientos de la metodología seguida y el proceso empleado para recoger e interpretar los datos, para luego, en la tercera parte del artículo, presentar los resultados y discutirlos. Finalmente, se presentan las conclusiones que incluyen algunas recomendaciones.

## EL CONTEXTO DE LA CIUDAD DE POPAYÁN

De acuerdo con el Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad (DANE, 2010), en el municipio de Popayán existe un total de 13.915 personas con discapacidades, en su mayoría en edad de escolarización, pero no registra el porcentaje de las personas que asisten a las IE. Por su parte, la Secretaría de Salud Municipal, en el Registro de localización y caracterización reporta 7.701 personas con discapacidad, de las cuales 4.101 están activas y la discapacidad física en los adultos es la que prevalece. De modo que el seguimiento demográfico a la población discapacitada no está claramente articulado con los sistemas de información de la Secretaría de Educación, y la respuesta estatal en el campo educativo se reduce a resolver la demanda que llega a las IE, es decir, no hay un plan de oferta en conjunto ni una identificación de la población que lo requiere.

La Administración Municipal ha diseñado una estrategia de respuesta a los retos de la inclusión por medio de un programa de educación incluyente, el cual depende de la dirección de calidad, y ha integrado en su formulación los lineamientos nacionales de política pública. La gestión de dicho proyecto se ha tercerizado con la contratación de una consultoría profesional externa, una forma que se ha hecho habitual en las entidades territoriales para atender asuntos de política social con operadores contratados por oferta pública, licitación o contratación directa, en desmedro de fortalecer la capacidad instalada de las IE o del personal docente de planta.

La empresa IncluyeT, formada por profesionales idóneos en los campos de la pedagogía y la psicología, es la responsable directa de la asesoría, acompañamiento y formación del personal de apoyo, directivos y docentes de las diferentes IE en nombre de la Secretaría de Educación. De acuerdo con la líder de este programa, “el propósito fundamental es llevar a cabo acciones que reconozcan valoren y atiendan la diversidad que se encuentra en las aulas, buscando de esta manera, la eliminación de barreras y permitiendo la participación y el aprendizaje de todos los estudiantes con algún tipo de discapacidad, tal como lo establece el MEN, a través del Decreto 1421 de 2017”.

El equipo investigador pudo verificar que en su accionar efectivamente realizan capacitaciones focalizadas en cada IE, talleres para directivos y docentes más amplios, y están a cargo del registro, seguimiento y acompañamiento de las estadísticas de los estudiantes con necesidades especiales que cada IE reporta en sistemas como el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), administrando así los indicadores de cumplimiento de las metas de atención. Los docentes de aula y de apoyo en cada IE consultan con los funcionarios de esta empresa los planes Individualizados de Ajustes Razonables (PIAR) que formulan, discuten los casos y encuentran una asesoría personalizada para sus inquietudes.

Sin embargo, los rectores manifiestan que la dependencia de los docentes a estos acompañamientos externos hace lenta su propia respuesta, dilata su propia cualificación profesional para atender los casos reto, por ejemplo, de discapacidad cognitiva, y no plantea rutas de atención para casos de migrantes indígenas, la atención incluyente de las identidades y orientaciones sexuales y de género diversas, que constituyen otras poblaciones víctimas de discriminación, exclusión y vulnerabilidad social, que no encuentran ni en este programa ni en las IE visibilidad, ahondando su vulnerabilidad y el riesgo de no gozar plenamente del derecho a la educación con equidad.

A este respecto, un estudio de caso en la ciudad, hecho por Kremer y Quijano (2015), muestra que el desconocimiento de la diversidad cultural afecta notablemente el aprendizaje en los estudiantes y su autoestima, evidenciándose una actitud pasiva y negativa frente a los procesos educativos, lo que conlleva, en muchos casos, al acoso escolar, al incumplimiento de sus responsabilidades académicas y a las limitaciones en el desarrollo de su proyecto de vida. Reconocen de la cultura del contexto, de la IE objeto de estudio, que la cohesión social que existe en nuestra realidad estandariza la educación y homogeniza a los grupos, lo cual no permite desarrollar prácticas pedagógicas en las que puedan reconocerse entre sí y entender las dinámicas sociales y culturales. Invitan a realizar otras investigaciones en diferentes IE con el propósito de comparar y analizar cómo influye la diversidad cultural y un modelo pedagógico en los procesos educativos de los estudiantes con la finalidad de modificar y reorientar métodos en función de la inclusión en cada IE.

En su investigación acerca de la Educación Incluyente para niños con discapacidad, en un la IE de la Ciudad, Yela, Sánchez y Gutiérrez (2020) concluían que, a pesar de que existen leyes, decretos, circulares y la ruta pedagógica PIAR que promueven una educación inclusiva para la igualdad y respeto por la diferencia, estas no se socializan ni se ajustan a las necesidades propias de la realidad de las IE. Afirman que

el principio de inclusión educativa como lo formula el MEN carece de claridad entre los docentes, administrativos, padres de familia y demás comunidad educativa. Concluyen también que ni los docentes ni padres de familia tienen las herramientas necesarias para atender adecuadamente a niños con discapacidad, lo que implica la necesidad de formar a los maestros para que se apropien de un enfoque diferencial.

En otro estudio de caso, acerca de prácticas pedagógicas inclusivas en otra IE de la ciudad, Erazo, Palechor y Piamba (2020) describen experiencias, percepciones, significados y creencias de los docentes acerca de la inclusión escolar y brindan herramientas para fortalecer la inclusión dentro del aula de clase y la comunidad educativa. También concluyen que los docentes no cuentan con elementos teóricos, ni legales para abordar esta temática y lo hacen desde su experiencia, siendo ellos los actores principales del proceso; en su quehacer educativo les falta fortalecer los procesos de aprendizaje de manera significativa desde una mirada integral en los estudiantes con discapacidad.

Son destacables varias experiencias significativas en la ciudad, que han sido ampliamente reconocidas, incluso con premios nacionales, como los proyectos de inclusión que la Escuela Normal y la IE de La Pamba llevan adelante con estudiantes sordos. En las sistematizaciones de dichas experiencias, los docentes de apoyo manifiestan que el camino por recorrer es, principalmente, formar a los docentes de las IE, generar sensibilidad escolar frente a la diversidad y articular a las familias en los procesos educativos (Vesga Parra y Vesga Parra, 2015; Vesga Parra *et al.*, 2016), es decir, responsabilizar y garantizar la continuidad de los espacios formativos incluyentes en las comunidades, no centrar la acción pedagógica en la escuela, sin desmedro de la necesidad de fortalecer la capacidad instalada de cada IE, de modo que la respuesta docente pueda ser más eficaz, profesional y autónoma.

## POLÍTICA PÚBLICA Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS

La comprensión del sentido común que se tiene acerca de la política pública es que existe una norma a la cual deben ajustarse las prácticas de los funcionarios públicos y de la ciudadanía en general, es decir, supone un Estado legislador y un público pasivo que moldea sus prácticas a la ley. Sin embargo, el interés público precede a la norma, pues esta es forjada por los actores sociales que demandan, en el campo legislativo y administrativo del Estado, una regulación que garantice la protección de los derechos e intereses que la ciudadanía conquista. Así, el control ciudadano a la implementación de política pública no se reduce a verificar que se cumplan normas



o se sigan procesos regulados, sino que haya prácticas y hábitos culturales e institucionales que hagan operativo el interés público.

En el caso de la Educación Inclusiva que nos ocupa en este estudio, la normatividad ha venido construyéndose, ajustándose y articulando diversas perspectivas, de acuerdo con las necesidades y demandas de diferentes contextos como el de la población con discapacidades, la diversidad cultural, étnica, lingüística, socioeconómica y las identidades de género diversas. Todas estas dimensiones de ciudadanía que demandan romper la exclusión y discriminación, que han marcado la realidad histórica colombiana, convergen en lo que podemos llamar políticas públicas de reconocimiento e inclusión. De ellas, entonces, no son solo responsables los funcionarios públicos sino la sociedad toda, pues el reconocimiento de derechos no sería pleno si no existe una autogestión comunitaria, que permita la participación y el empoderamiento de los diversos actores de la sociedad, que permita una verdadera cultura de inclusión.

En consecuencia, con esta comprensión del interés público, como razón de ser de la política o la norma, se asume una postura contextualista de su evaluación como la de Torgerson (2009), pues hacer cultura y prácticas a partir de las políticas es el ejercicio de la democracia participativa. El funcionario y la función pública, en este caso las instituciones educativas y sus administradores, no oponen su saber experto y su autoridad delegada a la participación ciudadana. Los casos de las evaluaciones de impacto cultural y de convivencia ciudadana de políticas educativas ponen en evidencia que, el mismo proceso participativo empodera a las comunidades, les trae bienestar en su autoestima, en la construcción de esos colectivos como auténticos públicos críticos, ejercitados en el derecho a la libre opinión y al diálogo entre racionalidades.

En síntesis, entendemos que las políticas públicas son democráticas en tanto se formulan, implementan y evalúan con la participación de los ciudadanos. Así, esta investigación se hizo precisamente desde la escucha de la voz y opinión de los sujetos, para quienes se han propuesto e implementado localmente las políticas de inclusión en educación, como una forma de evaluación contextual.

## POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN INCLUSIVA

Las políticas de inclusión educativa son una respuesta conquistada por el interés público y popular en contra de las históricas prácticas de exclusión. Discursivamente, estas prácticas se han fundado en diversas formas de construcción de la identidad de “los

otros”, “los no normales”, con el fin de negarles o no reconocerles el derecho común. Así, las políticas de inclusión obedecen a una comprensión de la diferencia como parte constitutiva de la identidad común de los ciudadanos y se rechaza la construcción de la alteridad para segregar. El proyecto político de la inclusión es el reconocimiento de los derechos fundamentales de todos en un mismo espacio público.

Es, pues, un fenómeno dialéctico de exclusión-inclusión que, como hecho político de respuesta a un conflicto, llega a la formulación de una norma legal para orientar las prácticas institucionales, pero no necesariamente la realidad de exclusión queda resuelta por el código. La Ley antidiscriminación (1482 de 2011) constituye un reconocimiento estatal al interés público de erradicar todos los actos de discriminación al penalizarlos.

En la investigación se reconocen cuatro mecanismos de exclusión-inclusión, a los que la política pública ha ofrecido una respuesta de reconocimiento de derechos, que se evaluará en la adecuación institucional, a saber: 1) étnica y cultural, 2) discapacidad y habilidades especiales, 3) género y orientación sexual y 4) política. Sin embargo, pese a que, en la realidad colombiana de conflicto y de cambio cultural, los mecanismos 3 y 4 constituyen un importante reto para las instituciones educativas; la respuesta que estas dan a los problemas de inclusión se han centrado especialmente en los mecanismos 1 y 2. Sin embargo, es importante no dejar de lado el panorama completo de los dispositivos de exclusión, para crear una conciencia que permita romper paradigmas y generar un bienestar biopsicosocial en el reconocimiento y respeto hacia el otro desde una cultura incluyente.

## EXCLUSIÓN RACIAL, ÉTNICA Y LINGÜÍSTICA

En Colombia, el sistema colonial de racialización y segregación tiene profundas raíces históricas y perviven en la cultura (Castro-Gómez, 2000; Castro-Gómez, 2005). En el Cauca, de manera particular, los conflictos en las políticas de inclusión en el sistema educativo para la diversidad étnica, lingüística y cultural se han centrado en garantizar el derecho a una educación diferenciada en virtud de las particularidades de los grupos étnicos, lo que se ha dado en llamar “etnoeducación” (Coral, Sánchez, Sánchez, y Rosero (2007). Esta política, que inscribió su formulación en la perspectiva del etnodesarrollo, alternativa al desarrollismo capitalista (Bonfil Ibarra, Varese y Verissimo, 1982), hizo énfasis en respuestas desde y para instituciones educativas en territorios tradicionales, lo cual dejó de lado una reflexión acerca de la inclusión cul-

tural en los espacios públicos comunes, es decir, la responsabilidad de un enfoque intercultural no se asumió inicialmente para todos en el sistema educativo y sigue siendo un tema pendiente. Los mecanismos de selección, formación y contratación de personal docente sí se han regulado de modo adecuado a las demandas étnicas y territoriales, y con participación comunitaria (Decreto 804 de 1994, Decreto 1004 de 2013 y Decreto 317 de 2020); la inclusión de las lenguas propias en los currículos (Ley 1381 de 2010) y, finalmente, el Sistema de Educación Indígena Propio - SEIP (Decreto 2500 de 2010 y Decreto Ley 1953 de 2014), por medio del cual se establecieron procedimientos para que la administración y gestión política y pedagógica de la educación indígena se haga desde las autonomías territoriales de los pueblos.

En toda América Latina las políticas educativas (y en campos como la territorialidad, la salud y la economía inclusive) han buscado tradicionalmente mecanismos de integración y asimilación de la diferencia, incluso bajo el discurso de la etnoeducación o la interculturalidad no ha cambiado mucho la perspectiva integracionista (Castillo y Rojas, 2005). Los indígenas en Colombia, para evitar esta continuidad de políticas asimilacionistas en la etnoeducación, prefieren hablar hoy de “educación propia”, en la dirección de garantizar el respeto y garantía a los Derechos Colectivos de los pueblos en sus territorios autónomos (Ministerio de Educación Nacional [MEN], 2004), especialmente los consagrados en el tratado 169 de la OIT (Organización internacional del trabajo).

Sin embargo, los movimientos afrocolombianos han orientado su lucha en otra dirección para la inclusión; lograron con la Ley 70 de 1993 (art. 39), el Decreto 1122 del 18 de junio de 1998 y la normatividad posterior, un nuevo marco legal, tanto para la educación diferenciada como para la educación para todos: la estrategia de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos (CEA), es obligatoria en todas las Instituciones Educativas del país. Con esto, las políticas educativas que responden a las demandas de los grupos étnicos no pueden ya limitarse a regular disposiciones aplicables a los territorios de los otros (Castillo y Rojas, 2005), sino que deben considerar acciones en los espacios urbanos, en los contextos educativos que permitan acogerse a la diversidad y no a grupos culturalmente homogéneos. Es un giro hacia la inclusión cultural con reconocimiento.

La diversidad cultural se ha naturalizado en la biología y en la construcción de una geografía social, una serie de grupos humanos caracterizables como minoritarios, minorizados en su valía social y cultural, y cuyo modo de integrarse a la sociedad nacional se ha hecho en condición de subalternos, inferiores o desde el aislamiento territorial, para mantener sobre ellos el control poblacional. Por ello, sus lenguas han sido proscritas de la escuela, sus valores culturales invisibilizados o visibilizados ne-

gativamente, con estereotipos y las condiciones de subalternidad han justificado el no acceso a la educación de calidad en todos sus niveles. Frente a ello, en la política pública se tendrán en cuenta: la articulación con el Sistema de Educación Indígena Propio (decreto 804 de 1995, 1953 de 2014), la ley de lenguas nativas (1381 de 2010), etnoeducación afro y la cátedra de estudios afrocolombianos (decretos 2249 del 22 de diciembre de 1995 y 1122 de 1998).

## EXCLUSIÓN POR DISCAPACIDAD Y HABILIDADES ESPECIALES

La condición de discapacidad abarca una gran variedad de situaciones temporales o permanentes, en las que los sujetos tienen limitaciones en su movilidad autónoma, capacidades cognitivas, auditivas y visuales, entre otras. La educación incluyente exige que haya una atención específica para estas condiciones, bajo los principios de accesibilidad, calidad, diversidad, pertinencia y “ajustes razonables” (MEN, 2017). Partiendo de lo anterior, encontramos algunas normas, leyes o decretos que se han emanado para la protección y fortalecimiento de los derechos humanos en las instituciones educativas entre las que se destacan las siguientes:

La Ley 115 de febrero 8 de 1994, de conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social (p. 1). En el Título III, Capítulo 1, menciona la educación para personas con limitaciones o capacidades excepcionales, desde el artículo 46 hasta el 49 se definen los principios fundamentales para realizar un acompañamiento educativo, como la integración con el servicio educativo, el apoyo y el fomento.

Con la ley 1346 de 2009 se aprobó la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, que tiene como propósito promover, proteger y asegurar el goce pleno, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos económicos, sociales, políticos, culturales, civiles o de otro tipo, e incluye todas las formas de discriminación, promoviendo el respeto a la dignidad inherente, dando paso al enfoque diferencial, no solo en educación, sino transversalizado en la política pública.

Con el paso de los años el Ministerio de Educación expidió la ley estatutaria 1618 de 2013, “en la que se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”, como lo dispone el artículo 1º, en el que menciona el objeto que es garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables, y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad, en concordancia con la Ley 1346 de 2009 (p. 1).

La ley fue regulada por el decreto 1421 de 2017, que presenta el marco de la educación inclusiva en cuanto a la atención educativa para la población con discapacidad. Establece que la educación inclusiva es un proceso permanente que reconoce, valora y responde de manera pertinente a la diversidad de características, intereses, posibilidades y expectativas de las niñas, los niños, adolescentes, jóvenes y adultos, cuyo objetivo es promover su desarrollo, aprendizaje y participación, con pares de su misma edad, en un ambiente de aprendizaje común, sin discriminación o exclusión alguna y que garantiza, en el marco de los derechos humanos, los apoyos y los ajustes razonables requeridos en su proceso educativo, a través de prácticas, políticas y culturas que eliminan las barreras existentes en el entorno educativo.

Los sujetos con habilidades o talentos excepcionales han sido definidos más recientemente como estudiantes destacados, con alto nivel de desempeño, estudiantes talentosos, entre otros términos más descriptivos e incluyentes. De acuerdo con lo anterior y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 13 y 68 de la Constitución Política y con sujeción a los planes y programas de desarrollo nacional y territorial, las aulas especializadas y el apoyo no solo se debe hacer con los estudiantes con discapacidades sino también los de estudiantes con capacidades excepcionales. En el decreto 366 de 2009 se reglamenta la organización del servicio de apoyo pedagógico para la atención de estos estudiantes en el marco de la educación inclusiva.

## EXCLUSIÓN POR GÉNERO Y SEXO

El llamado “enfoque de género” tiene muchos matices interpretativos, pero la política pública en el caso de la educación apunta a evitar la discriminación, la violencia de género y garantizar condiciones de equidad en el acceso para las mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversas a la heteronormada hegemónica. El acceso a la educación como derecho fundamental está protegido por una amplia jurisprudencia de la corte constitucional y políticas de desarrollo como el

Conpes 161 de 2013/2015; los Decretos 2340 de 2015 y 762 de 2018, de política pública LGBTI; la sentencia T-478 de 2015, que pide la adecuación de manuales de convivencia para combatir la discriminación sexual y de género; y las T-804 de 2014, T-141 de 2015 y T-363 de 2016 para el trato incluyente en espacios educativos de personas trans. A pesar de ser un tema que debe abordarse de manera transversal en las instituciones educativas, de acuerdo a la ley, sigue siendo un tabú que no permite avanzar en este aspecto; por lo anterior, es importante trabajar concomunadamente en la prevención, que permita crear reflexiones de manera crítica entre los significados como “orientación sexual”, “sexo”, “identidad sexual” y “género”, y que hagan posible el reconocimiento y la aceptación propia y de los otros en todas sus dimensiones, sin los prejuicios, ni las estigmatizaciones que se han dado a través de la historia.

## EXCLUSIÓN POR RAZONES POLÍTICAS

En Colombia el conflicto armado interno ha dejado una estela de desplazamiento forzado que ha obligado a la reubicación en el sistema educativo a miles de niños niñas y adolescentes campesinos y urbanos. El reconocimiento de que el derecho a la educación de los menores en esta condición es una prioridad para el sistema empezó a garantizarse en la Ley 387 de 1997, en sentencias de la corte constitucional como la T-024 de 2004 y, finalmente, en la “Ley de víctimas y restitución de tierras” 1448 de 2011. En estas normas se propone garantizar los derechos de los menores de edad, especialmente, a la educación asegurando para cada niño o niña un cupo para educarse de manera integral.

Pero la preocupación en el campo educativo –para que no solo hubiese atención a estudiantes víctimas del conflicto priorizando la restitución del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes, sino que se trabajara en la formación para la paz– se manifiesta de un modo más claro con la Ley 1732 de 2014, reglamentada por el Decreto 1038 de 2015, en el que se ordena implementar en todas las IE la Cátedra de la Paz, cuyo objetivo es:

Fomentar el proceso de apropiación de conocimientos y competencias relacionados con el territorio, la cultura, el contexto económico y social y la memoria histórica, con propósito de reconstruir el tejido social, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. (Decreto 1038 de 2015).

La formación de competencias ciudadanas, de acuerdo con el MEN (2004), “permite que cada persona contribuya a la convivencia pacífica, participe responsable y constructivamente en los procesos democráticos y respete y valore la pluralidad y las diferencias, tanto en su entorno cercano, como en su comunidad”. Partiendo de lo anterior, se debe buscar que las IE contribuyan al fortalecimiento de los diferentes procesos educativos, a través del diálogo, la negociación y la toma de decisiones, siendo esta una de las formas más bellas de construir espacios de inclusión en la escuela, que conlleven permanentemente al desarrollo de potencialidades, a participar y ser escuchado con libertad y respeto, a conversar y construir colectivamente una práctica que convoque a la integración, al fomento de una conciencia crítica que conlleve a la transformación social.

## METODOLOGÍA

---

La implementación de Políticas Públicas de educación incluyente es obligatoria para todas las IE, oficiales o privadas, toda vez que prestan un servicio público para la garantía del derecho regulado por el Estado. Sin embargo, este estudio se hizo solamente con las primeras, pues tienen una mayor cobertura en la ciudad y sobre ellas recae directamente la responsabilidad del Estado Colombiano de atender la demanda ciudadana, además, la coordinación y supervisión directa de la Secretaría de Educación Municipal en la política de inclusión, con la cual se realizaron aproximaciones para este estudio, esto permitió convocar a rectores y docentes, y coordinar acciones que facilitaron el acceso a las Instituciones. Por otra parte, existen convenios interadministrativos entre la UNAD y dos de las IE participantes, lo que facilitó la observación directa y la intermediación con otros rectores.

Popayán cuenta con 41 IE de carácter oficial que cubren todo el territorio urbano y rural. Se realizó una convocatoria amplia a las rectorías de las IE para participar del estudio, con el apoyo de la Secretaría de Educación y la mediación de la empresa incluyeT Popayán, con la que el municipio ha tercerizado la asesoría a las IE, en el tema de implementación de rutas de atención y la capacitación a docentes y directivos docentes en el enfoque de educación inclusiva. A las dos reuniones convocadas asistieron 25 rectores o sus delegados, se presentó el proyecto de investigación

y se concertaron condiciones para la recolección y presentación de la información tales como: mantener la información personal de encuestados en reserva, no vincular con nombres de IE con los datos, de modo que no se presentaran a modo de evaluación y devolver los resultados con recomendaciones. Finalmente, solo nueve IE (21%) aceptaron la propuesta del estudio y en ellas se hizo la observación, estas son: Bicentenario, Comercial del Norte, Francisco de Paula Santander Popayán, INEM Francisco José de Caldas, Julumito, La Pamba, Las Huacas, Escuela Normal Superior y Santa Rosa.

Las rectorías gestionaron los contactos con directivos docentes, docentes, estudiantes y padres de familia, que responderían las encuestas de percepción. Esta selección, de uno o dos representantes por estamento, se hizo con el criterio de que fuesen personas enteradas de primera mano de las prácticas y políticas de inclusión de cada IE. A los seleccionados se les contactó directamente por parte del equipo para entrevistarlos personalmente y confirmar su voluntad de participación. Las rectorías facilitaron, además, sus Proyectos Educativos Institucionales (PEI) incluyendo sus manuales de convivencia, que constituyen los documentos orientadores de las prácticas educativas y de administración para confrontar la adecuación a las políticas.

Por las restricciones que en su momento se impusieron, a causa de la pandemia de la COVID-19 a partir de marzo de 2020, las encuestas se hicieron telefónicamente, leyendo las preguntas y registrando las respuestas en un formulario independiente para cada informante. Se hicieron, además, entrevistas semiestructuradas con algunos rectores, docentes orientadores y la coordinación de IncluyeT, para abordar una comprensión más holística del modo en que se adoptan las políticas. La observación directa de condiciones físicas y de interacción social en las IE se hizo por medio del trabajo del equipo y de estudiantes de práctica profesional del programa de Psicología de la UNAD en el segundo semestre de 2019 e inicios de 2020, antes de que cesaran las actividades educativas presenciales.

Las encuestas se construyeron a partir de las 1301 preguntas con las que el índice de inclusión de Booth y Ainscow (2011) ha propuesto indicadores de percepción y verificadores de implementación de tres dimensiones: A) Crear Culturas Inclusivas, B) Estableciendo políticas inclusivas y C) Desarrollando prácticas inclusivas. De esta manera, se diagnosticarían las percepciones locales a partir de estándares internacionales que permiten comparar a Popayán con otras latitudes.



Sin embargo, como la extensión de este instrumento es prácticamente imposible de aplicar, se seleccionaron preguntas de cada una de las subdimensiones del index, con el criterio de identificar aquellas que sirvieran de prueba de implementación de las normas de política pública listadas en el numeral anterior (inclusión cultural, de género, discapacidad, etc.). Es decir, se hizo una correlación entre qué preguntas del listado nos permitirían muestrear la implementación de las diferentes normativas, sin necesidad de formular preguntas específicas acerca de la norma.

De este modo, se seleccionaron 43 preguntas del index así: Subdimensión A1 “Construyendo comunidad”, ocho preguntas de seis indicadores, que apuntan a identificar la igualdad, la acogida de la diferencia, la asequibilidad para todos; y la no discriminación por raza, género, discapacidad o condición económica. Subdimensión A2 “Estableciendo valores inclusivos”, dos preguntas, que apuntan a dos indicadores de inclusión universal, la autoestima y el clima de convivencia; Subdimensión B1 “Desarrollando un centro escolar para todos”, ocho preguntas de igual número de indicadores que apuntan a la participación, democracia, integración con la comunidad, seguimiento a quienes se integran a la comunidad y asequibilidad física; Subdimensión B2 “Organizando el apoyo a la diversidad”, nueve preguntas de siete indicadores que apuntan al desarrollo y formación institucional para la inclusión, políticas de convivencia y resolución de conflictos, protocolos de atención, y enfoques de género y diferenciales; Subdimensión C2 “Orquestando el aprendizaje”, 16 preguntas de ocho indicadores que apuntan al aprendizaje diferenciado, a las particularidades de cada estudiante, al diagnóstico y respuesta adecuada a casos especiales, los recursos de aprendizaje inclusivos y la formación para la atención especial.

En la dimensión C, de prácticas, se excluyeron preguntas de la subdimensión C1 “Construyendo un currículum para todos”, pues en el index estas indagan por la presencia de contenidos curriculares que facilitan la formación de valores incluyentes, el reconocimiento de la diferencia cultural, lingüística y de género, conocimientos para fundamentar un trato sostenible del medio ambiente y hasta formación científica básica que forme pensamiento crítico.

Si bien la enseñanza de contenidos, que se evalúan con el saber conceptual, puede dar soporte argumental al desarrollo de competencias, consideramos que estas se formulan y evalúan realmente en la experiencia del otro, en el dispositivo escolar como un campo de relaciones, de modo que se privilegiaron solamente las variables de la subdimensión C2 “Orquestando el aprendizaje”, que indagan por la disposición de pedagógicas, didácticas, recursos y procesos de atención diferencial.

Finalmente, las preguntas del index se transformaron a una formulación propositiva, así, se pasó de “¿El apoyo adicional por parte de un profesor es visto como un derecho de todos los estudiantes cuando lo necesiten, más que un recurso limitado para aquellos considerados como con “necesidades educativas especiales”? que se respondería con un sí o un no, a la forma declarativa, sin interrogante, de modo que los encuestados respondiesen con una gradación tipo likert, de 1 a 5, desde el total desacuerdo a total acuerdo con la proposición.

Para el procesamiento de la información cuantitativa de las encuestas se mantuvo la agrupación de las preguntas por dimensiones y subdimensiones, se calcularon los promedios de apreciación de todos los actores de cada IE, como un dato para calificar a cada una, es decir, contar con un dato de autopercepción institucional consolidado. Luego, se compararon las nueve instituciones para identificar la media de la muestra, agrupar los datos por cuartiles y, así, reconocer la dispersión estándar (De) de estas autopercepciones por dimensiones (Cultura, políticas y prácticas) y las subdimensiones del Index en el conjunto de las IE y, por tanto, de la ciudad. El mismo procedimiento se realizó por estamentos, es decir, de las nueve IE se agruparon los datos de directivos docentes, docentes, docentes de apoyo, estudiantes y padres de familia, para considerar cada tipo de actor como una perspectiva particular frente a la inclusión de dimensiones y subdimensiones; esta información también se promedió, se calculó la De y se consolidó para comparar entre estamentos. Así, la presentación de los resultados se hará por dimensión y subdimensiones de modo general, por IE comparadas y por estamento de modo comparado.

La interpretación de los datos de encuesta se cruzó con categorías emergentes de las entrevistas semiestructuradas y los hallazgos en los PEI y manuales de convivencia, de modo que se diera contexto a los resultados desde una visión general de cómo se responde a la demanda de inclusión en la IE. En el siguiente apartado se presentan los datos con una interpretación básica y en el numeral 4 la discusión en conjunto de dichas lecturas.



# RESULTADOS

---

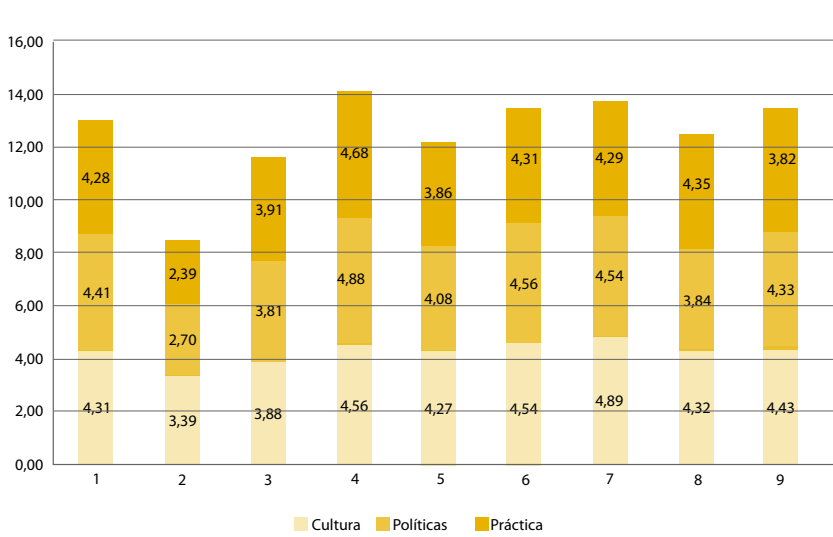
## UNA VISIÓN GENERAL COMPARADA

Al comparar las nueve instituciones encontramos que solo en una de ellas los valores dados a políticas y prácticas se da por debajo de 3 puntos de máximo 5 y en cuatro de ellas todos los valores están por encima de 4. Es decir, en general hay una visión positiva acerca del avance en políticas de la creación de una cultura incluyente, pues la dimensión A es la mejor valorada (gráfico 1). Sin embargo, es en la implementación de prácticas que faciliten recursos físicos y didácticos, de estrategias pedagógicas y de capacitación a agentes donde la puntuación aparece más baja, es decir, que se considera que se está avanzando más rápidamente en una comprensión de la necesidad de este enfoque que en la implementación del mismo.

La puntuación promedio más baja, y con una dispersión que la aleja de registros optimistas, es la subdimensión B1, que contempla indicadores de participación efectiva, apoyo a la integración, estrategias pedagógicas con principios de equidad. Es decir, que, si bien en la cultura se acepta que se debe cultivar esa equidad, pues el indicador más alto es en la subdimensión A2, el diseño de acciones que las hagan operativas en el modo de administrar las IE y los procesos pedagógicos en el aula se ven más distantes (gráfico 2).

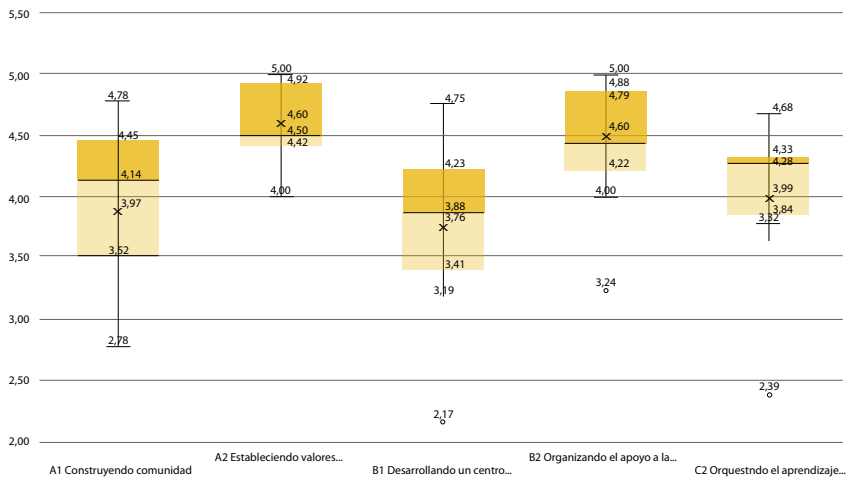


**Gráfico 1.** Puntuación por dimensiones IE



Fuente: elaboración propia.

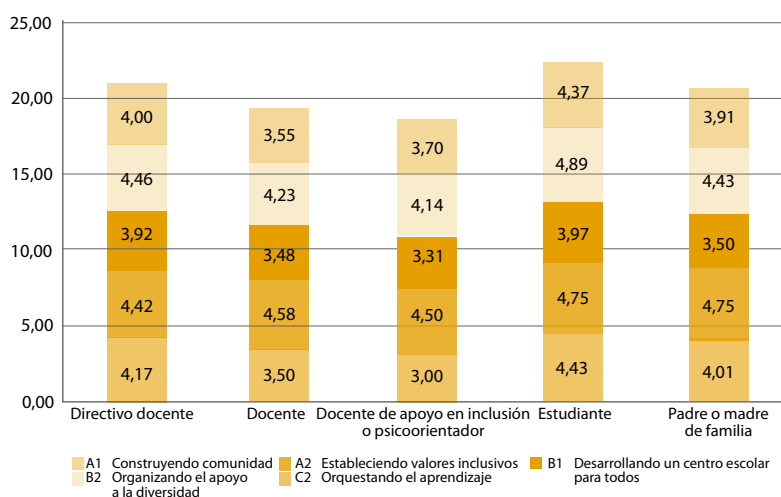
**Gráfico 2.** Medias y dispersión consolidada por subdimensiones



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la diferenciación que de esta percepción tienen los diferentes estamentos, es claro que los más optimistas son los estudiantes y los más pesimistas los docentes de apoyo. Esto puede explicarse por la conciencia que da a los profesionales su formación disciplinar, que les hace demandar más calidad a los procesos, además, el enfrentarse cotidianamente con la dificultad para gestionar recursos para cerrar la brecha entre la norma y las condiciones de posibilidad para operativizar la inclusión puede resultar frustrante, como se manifestó en las entrevistas; en cambio, los menores viven más abiertos al futuro y sanan más rápido los efectos de la dificultad, valoran las experiencias como aprendizaje, así sean deficientes, y tienen menos patrones de comparación para juzgar como negativas las condiciones institucionales. Con todo, los estudiantes también evalúan los indicadores B1 como los más negativos, es decir, encuentran que el obstáculo está más en la gestión de la participación y la equidad en las políticas que en respuestas institucionales a problemas como el acoso o la segregación, pues la calificación más alta está precisamente en los indicadores B2. Esta tendencia se expresa también en la percepción de padres de familia, quienes califican de manera negativa estos indicadores de participación, que serían la forma de promover la inclusión; es decir, no sienten que haya corresponsabilidad en la gestión de las políticas pese a que en B1 valoren acciones de atención diferenciada a necesidades especiales o la gestión no discriminatoria del disciplinamiento escolar. Esto ya plantea un reto y una oportunidad, pues la gestión de mecanismos de participación puede ser una puerta al mejoramiento de los indicadores.

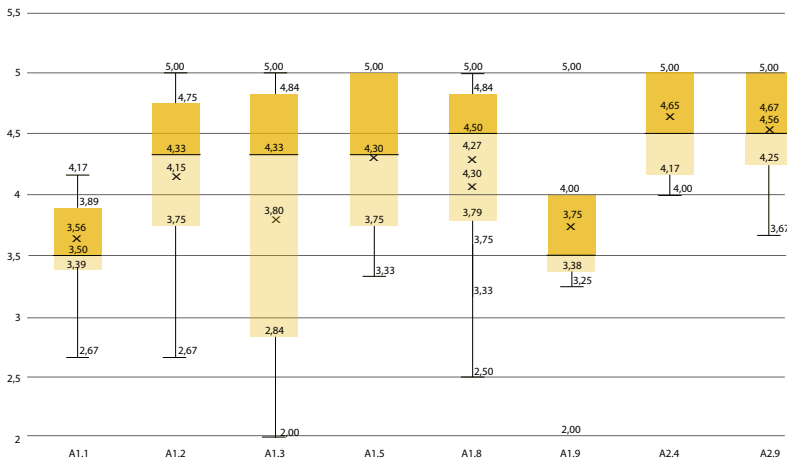
**Gráfico 3.** Puntuación promedio. Subdimensiones del índice por estamento



Fuente: elaboración propia.

## DIMENSIÓN A. CREAR CULTURAS INCLUSIVAS

**Gráfico 4.** Media y dispersión consolidada por indicadores, Dimensión A: Culturas



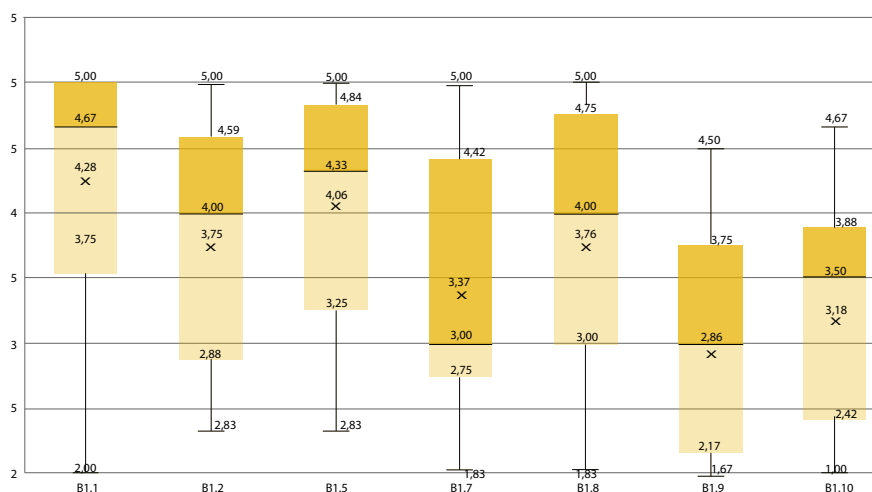
**Fuente:** elaboración propia.

En la subdimensión A1 evaluamos los indicadores: 1) Todo el mundo es bienvenido 2) El equipo educativo coopera, 3) Los estudiantes se ayudan mutuamente, 5) El equipo educativo y los padres/tutores colaboran, 8) El centro escolar fomenta la comprensión de las interconexiones entre las personas de todo el mundo y 9) Los adultos y estudiantes son receptivos a la variedad de identidades de género. En la subdimensión A2 evaluamos los indicadores: 4) La inclusión se entiende como una mayor participación de todos, 9) El centro escolar anima a los estudiantes y adultos a sentirse bien consigo mismos. Si bien esta dimensión es la mejor valorada de las tres, presenta contrastes. Por una parte, se ha crecido en conciencia acerca de la necesidad de una sociedad en la que quepamos todos con equidad, y de que la escuela es un escenario para formar en esos valores democráticos, por la otra, las puntuaciones más bajas tienen que ver con la cooperación horizontal entre estudiantes y las condiciones para la formación de una autoestima sana. Esto implica que los valores culturales y de convivencia aún dependen de la agencia vertical de la acción pedagógica y no de su apropiación orgánica y natural por parte de la comunidad. Contrasta que, si bien se reconocen esfuerzos por formar en esa autoestima, por dar un lugar en la comunidad escolar a todos sus miembros (el indicador A2.9 tiene una media de 4,56, una de las más altas de la encuesta) en temas como el respeto a la identidad de género se reconocen deficiencias (indicador A1.9).

Encontramos en los PEI y manuales de convivencia que no se han dado respuestas explícitas a lo pedido por la Corte Constitucional en su sentencia T-478 de 2015 de combatir la discriminación por orientación sexual o identidad de género. La Secretaría de Educación Municipal manifiesta que, se han hecho llamados para este tipo de ajustes, e incluir en la formación sexual formal el reconocimiento al derecho, a la no discriminación por las identidades diversas, pero que hay una gran resistencia de padres de familia y de la cultura institucional escolar a incluir estos temas de identidades diversas en el nivel curricular o a explicitarlos en los manuales de convivencia. En cambio, sí se han explicitado medidas contra el acoso y rutas de atención en caso de vulneración de derechos sexuales, incluso con un enfoque de salud pública. Esto implica el riesgo de invisibilizar conductas de homofobia y afectar la formación de subjetividades sanas y autoestimas fuertes.

## DIMENSIÓN B. ESTABLECIENDO POLÍTICAS INCLUSIVAS

**Gráfico 5.** Media y dispersión consolidada por indicadores Dimensión B1 Políticas

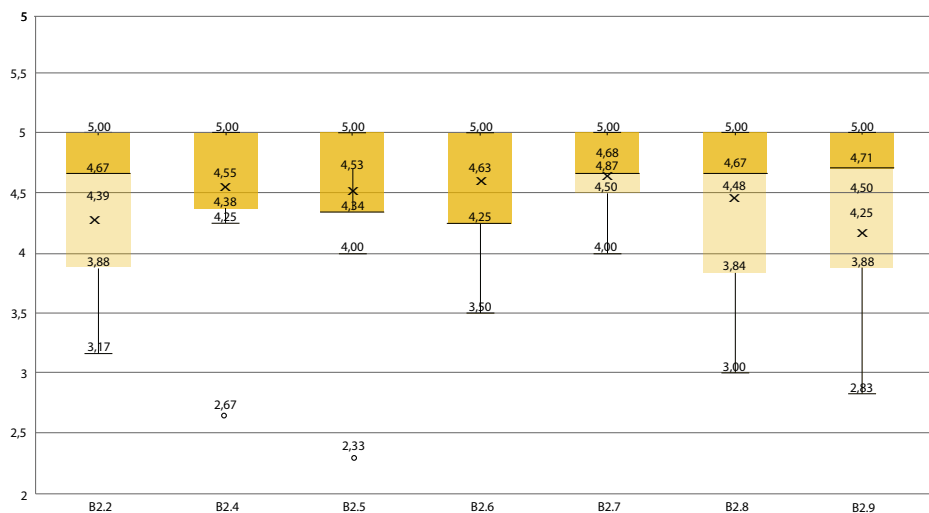


Fuente: elaboración propia.

En la subdimensión B1, que se presentan en el gráfico 5, evaluamos los indicadores

- 1) El centro escolar tiene un proceso de desarrollo participativo, el cual tiene la puntuación más alta de la dimensión B, con preguntas que indagaban por la consulta a los diferentes estamentos para la toma de decisiones; se puede interpretar que se considera que hay una cultura democrática expresada en organismos de gobierno escolar que incluyen a los diversos actores, sin embargo, con la puntuación del indicador 2) “El centro escolar tiene un enfoque de liderazgo inclusivo”, se ve que la toma de decisiones se considera está centralizada en la responsabilidad rectoral, no en la corresponsabilidad comunitaria, lo cual afecta el continuo de escuela-comunidad. El indicador 5) “Se ayuda a todo el equipo educativo a integrarse en el centro escolar” está bien valorado en general, por encima de 4, pero la dispersión por debajo de esta media es alta, lo que revela que este tipo de soporte a los docentes y funcionarios para integrarse y ser valorados en la comunidad educativa no es siempre el más eficaz, las inducciones son formales, pero no realmente integradoras. Con el indicador 7) “Se ayuda a todos los estudiantes nuevos a integrarse en el centro escolar”, vemos la tendencia a evaluar negativamente los protocolos de acogida, pues no hay rutas de atención para estudiantes migrantes, campesinos, indígenas o que vengan de movilidad entre diferentes IE. De nuevo, es el continuo entre escuela-comunidad lo que parece fallar, es decir, las políticas intraescolares se ajustan a principios de equidad e inclusión, pero en la consideración de variables extraescolares las acciones son menos claras, separando a la escuela del entorno. El indicador 8) “Los grupos de enseñanza y aprendizaje se organizan de forma equitativa para apoyar el aprendizaje de todos los estudiantes” tiene una calificación de 3,76 y una dispersión hacia abajo, muestra que las estigmatizaciones por comportamientos contra las normas disciplinares sigue teniendo un peso importante y es fuente de acciones discriminatorias para las subjetividades más rebeldes, lo cual impacta en su modo de entenderse como actores aportantes a la sociedad retroalimentando el ciclo de segregación. Los indicadores 9) “los estudiantes están bien preparados para moverse en otros contextos” y 10) “el centro escolar es físicamente accesible para todas las personas” son los que tienen calificación más baja en esta dimensión y confirman la interpretación para el B1.7 acerca de la ruptura del continuo escuela-comunidad. Existe la percepción de que los estudiantes se forman para una sociedad no incluyente, que es amplia la brecha entre lo que puede hacer la escuela y las condiciones para la movilidad social, lo cual resulta desesperanzador, es decir, aunque se reconocen como valiosas las acciones escolares para reconocer la diferencia, la relación entre escuela y comunidad en el tema no son tan bien valoradas.



**Gráfico 6.** Media y dispersión consolidada por indicadores Dimensión B2 Políticas

**Fuente:** elaboración propia.

La subdimensión B2 “Organizando el apoyo a la diversidad”, que se muestra en el gráfico 6, es sensiblemente mejor evaluada que la B1; en ella consideramos estos indicadores acerca de la existencia misma de las políticas de inclusión en cada IE: 2) “Las actividades de desarrollo profesional ayudan al equipo educativo a responder mejor a la diversidad”; esta variable muestra una buena valoración de las acciones de apoyo a los docentes, ya sea por los recursos propios de las IE o por las asesorías externas. Con todo, en las entrevistas y observaciones, encontramos que, si bien la asesoría y cualificación que se ofrece es pertinente, bien diseñada, divulga las políticas y sensibiliza con fundamento acerca de criterios de inclusión en educación y pedagogía, el impacto sobre las prácticas en aula es menos claro. La formulación de los PIAR, en el caso de estudiantes con alguna discapacidad, funciona cuando hay una injerencia directa de los docentes de apoyo, no cuando los docentes orientados por ellos hacen su propia labor. Es decir, si bien hay una política de formación y acompañamiento, esta no alcanza a desarrollar autonomía en los docentes, por lo cual, se mantiene la dependencia de un agente externo. Con el indicador 4) “El centro escolar apoya la continuidad en la educación de los estudiantes que están en centros de protección de menores”, si bien es altamente valorado, no pudimos identificar relatos en los entrevistados que remitiesen a prácticas en esa dirección, lo que quiere decir que hay una política diseñada para dar respuesta a estudiantes en esta condición, pero es poco aplicada en la práctica. El

indicador 5) “El centro escolar se asegura de que las políticas sobre ‘necesidades educativas especiales’ se inserten en políticas de inclusión”, con una puntuación media de 4,53, resulta particularmente alta, pero vale la pena desglosar los datos: La percepción de docentes de apoyo y de estudiantes es de casi 5, pero la de los docentes es de 3,67; esto quiere decir que ellos se sienten más solos y agobiados por la tarea que implica diseñar los PIAR, por ejemplo. En entrevistas se encontró que este enfoque personalizado sigue siendo comprendido como una carga laboral adicional para el docente, que se sigue teniendo la expectativa de que el asunto sea tratado en aulas especiales y se remite a casos como los del acompañamiento especial para sordos como modelo. Con todo, el conjunto de la comunidad encuentra que hay directrices claras, pero faltan recursos, como se verá en la dimensión C.

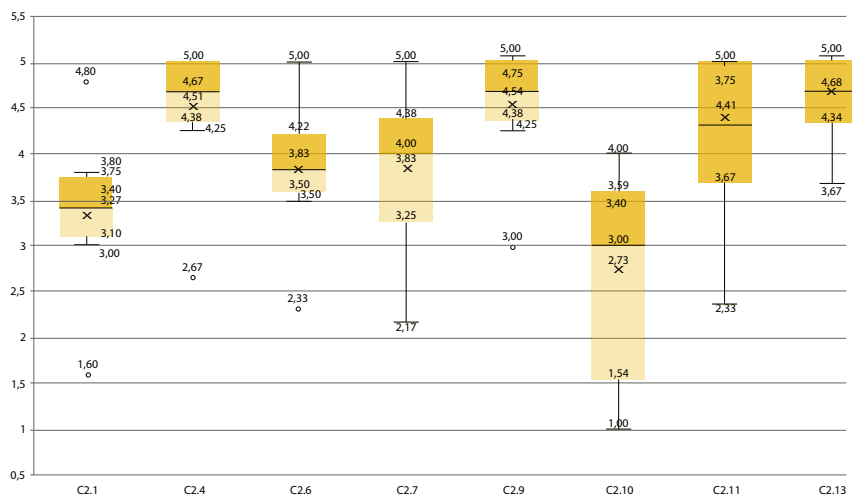
Con los indicadores 6) “Las normas de conducta están relacionadas con el aprendizaje y el desarrollo curricular” y 7) “Se reducen las presiones de exclusión disciplinaria”, evaluados con medias de 4,6, también son los docentes quienes dan una calificación menor hasta en 7 puntos que la dada por los estudiantes. Esto muestra que, en concordancia con el indicador B1.8, los docentes mantienen una tensión entre las acciones disciplinantes tradicionales, que la escuela ha compartido con dispositivos de control represivo y de reclusión, con las de la socialización inclusiva por medio de reflexividad pedagógica.

La autorregulación y la regulación por pares son fundamentales para que se interioricen normas de convivencia social en el orden del hábito cultural, se viva el respeto a la diferencia y se tramiten conflictos derivados de la desigualdad. Sin embargo, los docentes de apoyo reconocen que, problemas como el acoso escolar o matoneo aún no se tramitan horizontalmente, es decir, sin la intervención disciplinante de la autoridad escolar, como lo muestra su calificación de 3,25 del indicador 9) “Se busca eliminar el maltrato entre iguales por abuso de poder”. En contraste, los estudiantes califican el indicador con 4,5, es decir, interpretan que hay una corresponsabilidad estudiantil más alta frente a este tipo de problemas de convivencia. Esta diferencia de perspectiva lo que muestra es que aún hay una gran desconfianza por parte de los docentes en la autorregulación, lo que reproduce prácticas de control policivo.

Finalmente, con el indicador 8) “Se reducen las barreras para la asistencia al centro escolar” encontramos que todos los actores perciben que hay asequibilidad al derecho a la educación, pues el municipio cuenta con una cobertura universal que es altamente valorada (4,48).

## DIMENSIÓN C. DESARROLLAR PRÁCTICAS INCLUSIVAS

**Gráfico 7.** Media y dispersión consolidada por indicadores Dimensión C2 Prácticas



**Fuente:** elaboración propia.

En la subdimensión C2 evaluamos los indicadores 1) “Las actividades de aprendizaje se han planificado considerando a todos los estudiantes”, que tiene que ver con la aplicación de protocolos como los del Diseño Universal y los PIAR para casos de estudiantes con alguna discapacidad, o planes de bilingüismo aditivo en el caso de población indígena. Con una puntuación de media de 3,4, es una de las más bajas en toda la encuesta y se confirma la percepción negativa de desarrollos didácticos diferenciados para necesidades especiales que, con una calificación media de 2,73, tiene el indicador 10) “el equipo educativo desarrolla recursos compartidos para apoyar el aprendizaje”; este es el más bajo de toda la muestra y con una tendencia de dispersión concentrada en puntajes inferiores. La falta de materiales didácticos desarrollados especialmente para población sorda, ciega o en lenguas indígenas, en particular, es una percepción generalizada, pese a que hay experiencias significativas en la ciudad para población sorda, como la de la Escuela Normal Superior o La Pamba; sin embargo, estas buenas prácticas están concentradas en pocas IE y no se difunden de manera adecuada, más bien, lo que genera es movilidad estudiantil hacia instituciones mejor dotadas, con el efecto de retrasar el desarrollo de la capa-

cidad instalada de las demás. Este aspecto de la falta de material didáctico y diseños particularizados se atribuye a la falta de recursos nacionales o su baja circulación y la escasa formación docente en el campo. Como se planteó anteriormente, diseños personalizados para necesidades especiales requieren una alta cualificación de los docentes, tiempos más holgados para su desarrollo y no una supervisión o asesoría externa a los esfuerzos de los docentes, razón por la cual es este mismo estamento el que califica más bajo el indicador con 1,83 puntos.

En contraste con lo anterior, el indicador 4) “Los estudiantes participan activamente en su propio aprendizaje” con una calificación media de 4,38 y una tendencia a puntajes superiores, muestra que hay una gran confianza en que, pese a la falta de recursos institucionales, la corresponsabilidad de los diversos actores del proceso se considera fundamental para desarrollar la perspectiva incluyente, y hay una disposición cultural positiva a la proactividad y creatividad. Por eso mismo el indicador 13) “Las actividades fuera del horario lectivo están disponibles para todos los estudiantes”, con una media de 4,68, muestra que las oportunidades de experiencias de aprendizaje inclusivo están en el romper los límites del aula escolar y establecer una dinámica integradora en el continuo Escuela-comunidad, es decir, descurricularizar las mediaciones pedagógicas para la inclusión.

En esta línea de valorar las disposiciones culturales como dinamizadoras de prácticas pedagógicas creativas, el indicador 6) “Las clases desarrollan una comprensión de las similitudes y diferencias entre las personas” tiene una calificación de 1 punto más que el indicador 10; y el 9) “El equipo educativo planifica, enseña y revisa en colaboración” en un optimista 4,54, es decir, que no son las acciones curriculares sino las relaciones sociales intraescolares las que se consideran un clima propicio para el desarrollo de experiencias educativas incluyentes.

Los demás indicadores evaluados: el 7) “Las evaluaciones fomentan los logros de todos los estudiantes, con media de 3,8, y el 11) “Los profesores de apoyo ayudan en el aprendizaje y la participación de todos los estudiantes”, con media de 4,41, confirman que se interpreta que hay una buena voluntad institucional de implementar las políticas de inclusión en el orden de lo pedagógico y didáctico, pero que los resultados de calidad de estos esfuerzos aún no resultan satisfactorios para la comunidad educativa en general.

# DISCUSIONES Y CONCLUSIONES

---

Actualmente las IE públicas de la ciudad de Popayán no cuentan con el personal suficiente para acompañar los procesos de inclusión de manera particular, ni las herramientas necesarias para atender a esta población, pues, a diferencia de la política departamental de fortalecimiento de la discapacidad instalada, el municipio ha optado por tercerizar el apoyo profesional a las IE. En el Cauca, la Secretaría de Educación identificó a profesionales de psicología vinculados al magisterio y fueron reubicados para que desempeñaran en sus IE el rol de docentes orientadores, no como docentes de área, así, se optimizó el talento humano. Los rectores de Popayán han propuesto que dinámicas semejantes se hagan en el municipio, pero no han sido escuchados.

Los docentes de apoyo externos brindan acompañamiento y asesoría colectiva a docentes orientadores, llevan el registro de casos, median entre actores, fortalecen procesos promoviendo la cultura incluyente, pero no desarrollan los PIAR que deberían aplicarse en el aula, así, las prácticas de adecuación curricular están en manos de los docentes y directivos de las IE. Esta estrategia de hacer al apoyo externo un multiplicador en las IE no está teniendo el impacto esperado, pues con esta acción no se cualifican los docentes, solo son supervisados en la formulación de sus proyectos pedagógicos, pero no en sus mismas prácticas; de este modo, no se alcanza a particularizar la atención a niños niñas y jóvenes.

También se encontró que en todas las IE existe un proyecto de Cátedra de Estudios Afrocolombianos, lo cual es un avance significativo en el reconocimiento de derechos y en la lucha contra el racismo. Sin embargo, la descripción de las prácticas que desarrollan dichos planes se condensa en dos tipos 1) la inclusión de algunos contenidos en el área de Ciencias Sociales, que presentan demografía, rasgos culturales, personajes ilustres y la historia de la abolición de la esclavitud, pero sin mucho desarrollo de materiales pedagógicos o proyectos de aula sólidos; y 2) La realización de eventos en agenda cultural anual, como declarar mayo el mes de la afrocolombianidad. Ambas acciones no se evalúan en términos de transformar la actitud frente al racismo. Las muestras de folclor cumplen con indicadores en la evaluación insti-

tucional, más bien, reproducen estereotipos acerca de estos pueblos; así, no se ve claramente que incidan en la formación de valores de convivencia. Lo más grave de este tema de inclusión cultural es que, como no existe una política pública semejante a la de la Cátedra Afro para el conocimiento, visibilización y valoración de los pueblos indígenas, no se encuentran acciones que se encaminan a la inclusión de estos pueblos en esa lucha contra el racismo.

Entre los indicadores evaluados con menor puntuación estuvieron los que consideran la diversidad cultural y lingüística de estos pueblos: no hay planes para la atención diferencial a migrantes indígenas que llegan a la ciudad, sus identidades se invisibilizan y se les pide simplemente integrarse; no hay “ajustes razonables” para ellos, pues se considera que la educación para los pueblos indígenas debe ser gestionada por los mismos pueblos en sus territorios. El enfoque intercultural que piden las políticas públicas no se ha traducido en algo así como rutas de atención psicosocial para los indígenas. Esto constituye un reto importantísimo para la educación incluyente en Popayán, pues no está claramente en la agenda pública.

La alternativa del acompañamiento entre pares y el potenciar la transferencia de saberes y protocolos entre las IE que tienen más avanzados procesos (Escuela Normal, la Pamba) puede no solo afianzar la cualificación docente, sino los sistemas de remisión de estudiantes, para que pasen a IE con mejores condiciones locativas o de personal para su atención, como en el caso de sordos y ciegos, para no esperar los procesos de adecuación en cada plantel que se hacen lentos y poco eficientes, es decir, pensar la oferta educativa de Popayán como un todo, como una red de IE, y no pensar a cada una por aparte. Aun así, es importante considerar que es fundamental que cada IE formule e implemente su propia ruta de atención sobre inclusión escolar, con una perspectiva más amplia a la de la atención de estudiantes con discapacidad, pues la sensibilidad frente a las respuestas que las comunidades locales demandan sí debe ser focalizada en las comunas.

En las IE se observó que gran parte de docentes conservan prácticas y hábitos de manera conductual, eso significa que tienden a ser magistrales, desprovistas de actividades que promuevan el deseo de aprender; se viene trabajando sobre contenidos curriculares de manera estandarizada, descontextualizada de la realidad concreta de los estudiantes, evidenciándose que el ejercicio de enseñar se hace a partir de la transmisión de información, mas no desde su reflexión y su relación con la cotidianidad. Sin embargo, también se rescata que algunos docentes reconocen las condiciones contextuales de niños y niñas, son conscientes del tipo de población que

manejan y de la responsabilidad ética y política que ello implica, evidenciándose el deseo de enseñar y avanzar en el camino de una pedagogía problematizadora, es allí donde se observa que los docentes ajustan los currículos de acuerdo a las necesidades de cada estudiante, desde sus prácticas y recursos didácticos, promoviendo una educación emancipadora, capaz de fortalecer los procesos educativos enmarcados en la discapacidad, las lenguas y la cultura incluyente.

Partiendo de lo anterior, es importante la resignificación de esa cultura incluyente, que fomente la comprensión de las diferencias de origen, identidad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, creencias, religión y política, desde el respeto a la diversidad humana. El propósito de las políticas actuales es abrir espacios para el respeto a la diversidad, la equidad, los valores democráticos y por ende la construcción de un nuevo imaginario social, pero, para que esto ocurra, no se puede dejar de lado la relación que existe entre escuela, familia y comunidad, instancias que deben estar articuladas, no aisladas, para permitir la creación de autonomía de pensamiento, se generen procesos de participación para la toma de decisiones desde la corresponsabilidad en la gestión de las políticas públicas, una verdadera gobernanza contra la discriminación y la exclusión.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Bonfil G. Ibarra, M. Varese. S y Verissimo, D. (1982) *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*. Ediciones FLACSO. Edición Francisco Rojas Aravena. (colección 25 aniversario) <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/40151.pdf>

Booth, T. y Ainscow, M. (2011). Guía para la educación inclusiva: *Desarrollando el aprendizaje y la participación en los centros escolares* (3ª ed. revisada). OEI, FUHEM. <https://downgalicia.org/wp-content/uploads/2018/01/Guia-para-la-Educacion-Inclusiva.pdf>

Booth, T. y Ainscow, M. (2006). Index para la inclusión. *Desarrollo del juego, el aprendizaje y la participación en Educación Infantil*. Mark Vaughan OBE. <https://www.eenet.org.uk/resources/docs/Index%20EY%20Spanish.pdf>

Castillo, E. y Rojas, A. (2005). *Educación a los otros: estado, políticas educativas y diferencia cultural en Colombia*. Editorial Universidad del Cauca.

Castro-Gómez, S. (2000). Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la “invención del otro. En E. Lander (Ed.), *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 145-161). CLACSO, UNESCO.

Castro-Gómez, S. (2005). *La poscolonialidad explicada a los niños*. Editorial Universidad del Cauca; Instituto Pensar, Universidad Javeriana.

Coral, Sánchez, Sánchez, y Rosero, (2007) *La etnoeducación en la Constitución Política de 1991. Base de la diversidad ética y cultural de la nación*. Universidad Cooperativa de Colombia. [https://books.google.com.co/books?id=1KWW5NHALD8C&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.co/books?id=1KWW5NHALD8C&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)

DANE (2010). *Discapacidad*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/discapacidad>

Dewey, J. (1958). *La opinión pública y sus problemas*. Ágora.

Erazo, A. N., Palechor, N. I. y Piamba, K. V. (2020). *Concepciones de los docentes acerca de las prácticas pedagógicas inclusivas para estudiantes con discapacidad en la Escuela Normal Superior de Popayán* (Tesis de grado). Fundación Universitaria de Popayán. <http://unividafulp.edu.co/repositorio/items/show/182>

Escudero, J. (2011). La educación inclusiva, una cuestión de derecho. *Educatio siglo XXI*, 30(2), 109-128. <https://revistas.um.es/educatio/article/view/153711>

Escudero, J. y Martínez, B. (2011). Educación inclusiva y cambio escolar. *Revista Iberoamericana de Educación*, (55), 85-105. <https://rieoei.org/historico/documentos/rie55a03.pdf>

Fajardo Tutinas, A. I. y Trujillo Solarte, M. I. (2019). *El autorreconocimiento de niños con discapacidad cognitiva del grado 3° de la Institución Educativa Francisco de Paula Santander de Popayán en los procesos de educación inclusiva* (Tesis de grado). Facultad de Educación, Uniautónoma del Cauca. <https://repositorio.uniautonomo.edu.co/xmlui/handle/123456789/135>



Kremer, S. F. y Quijano, O. (2015). Prácticas pedagógicas, promoción de inclusión y diversidad en una institución educativa de Popayán. *Plumilla Educativa*, 15(1), 67-86. <https://doi.org/10.30554/plumillaedu.15.833.2015>

Ocampo, A. (2014). La Inclusión, Universidad y discapacidad: una complejidad epistémica más allá de la igualdad de oportunidades. *Temas de Educación*, 19(2), 55-68. <https://revistas.userena.cl/index.php/teeducacion/article/view/447>

Torgerson, D. (2009). Entre el conocimiento y la política: Tres caras del análisis de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 197-238). Porrúa.

Universidad de los Andes. (2005). *Educación Inclusiva. Garantía del Derecho a la Educación Inclusiva en Bogotá, D. C.* <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Disability/StudyEducation/NGOs/ColombiaUniversidadDeLosAndesAdd1.pdf>

Vera Martínez, J. (2018). Comprensiones y reflexiones sobre la acción psicosocial en el contexto educativo. *UNAD*. <http://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/wp/article/view/2847/2903>

Vesga Parra, L. del S., Pisso Piso, L. B. y Villaquirán Hurtado, D. C. (2016, enero-junio). Exclusión escolar: Caso de una niña con parálisis cerebral en una institución educativa urbana marginal de Popayán. *Katharsis*, (21), 217-240. <https://doi.org/10.25057/25005731.768>

Vesga Parra, L. S. y Vesga Parra, J. M. (2015, septiembre-diciembre). Una exclusión que se perpetúa: Tensiones entre docentes, niños sordos y niños oyentes en escenarios escolares de Popayán. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, (46), 115-128. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=194242285010>

Yela, I. L., Sánchez, F. E. y Gutiérrez, P. M. (2020). *Ruta de atención Psicosocial denominada "En la diversidad esta la felicidad"* (Tesis de grado). Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD. <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/36659>

# NORMATIVIDAD

---

Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la Ley General de Educación. Diario Oficial No. 41.214 de 08 de febrero de 1994.

Ley 387 de 1997. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997.

Ley 1346 de 2009. Por medio del cual se reglamenta la organización del servicio de apoyo pedagógico para la atención de los estudiantes con discapacidad y con capacidades o con talentos excepcionales, en el marco de la educación inclusiva. Diario Oficial No. 47.427 de 31 de julio de 2009.

Ley 1381 de 2010. Por la cual se desarrollan los artículos 7o, 8o, 10 y 70 de la Constitución Política, y los artículos 4o, 5o y 28 de la Ley 21 de 1991 (que aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales), y se dictan normas sobre reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia y sobre sus derechos lingüísticos y los de sus hablantes. Diario Oficial No. 47.603 de 25 de enero de 2010.

Ley 1482 de 2011. Por medio de la cual se modifica el Código Penal y se establecen otras disposiciones. Diario Oficial No. 48270 de 01 de diciembre de 2011.

Ley 1618 de 2013. Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Diario Oficial No. 48717 de 27 de febrero de 2013.

Decreto 1952 de 2014. Por el cual se modifica el artículo 12 del Decreto número 2500 de 2010. Diario Oficial No. 49297 de 07 de octubre de 2014.

Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Diario Oficial No. 49.538 de 09 de junio de 2015.

Decreto 410 de 2018. Por el cual se adiciona el Título 4 a la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre sectores sociales LGBTI y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, Capítulo 1 sobre prevención de la discriminación por razones de orientación sexual e identidad de género, mediante la promoción de la acción afirmativa #AquíEntranTodos.

Corte Suprema de Justicia. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-363. Expediente T-5.442.396, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 11 de julio de 2016.

Ministerio de educación Nacional. (2004). *Formar para la ciudadanía ¡Sí es posible! Lo que necesitamos saber y saber hacer* [Serie Guías No 6] [https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-75768\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-75768_archivo_pdf.pdf)

Decreto 1038 de 2015. Por el cual se reglamenta la Cátedra de la paz. Diario Oficial No. 49522 de 25 de mayo de 2015.

Decreto 1421 del 2017. Por el cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad. Diario Oficial No. 50.340 de 29 de agosto de 2017.

Ministerio de educación Nacional. (2017). Documento de orientaciones técnicas, administrativas y pedagógicas para la atención educativa a estudiantes con discapacidad en el marco de la educación inclusiva. [https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-360293\\_foto\\_portada.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-360293_foto_portada.pdf)

Decreto 762 de 2018. Por el cual se adiciona un capítulo al Título 4 a la Parte 4, del Libro 2, del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Interior, para adoptar la Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.