

“SHADOW TEACHER” EN EL PERÚ: HACIA UN MARCO NORMATIVO DE INCLUSIÓN REAL Y SOSTENIBLE

Autora:

Guadalupe Montenegro Ruiz



“SHADOW TEACHER” EN EL PERÚ: HACIA UN MARCO NORMATIVO DE INCLUSIÓN REAL Y SOSTENIBLE

The Shadow Teacher in Peru: Towards a Genuine and Sustainable Inclusive Education Framework

Guadalupe Montenegro Ruiz¹

SUMARIO:

I. Introducción.

II. ¿Qué es el “shadow”? ¿Apoyo inclusivo o discriminación encubierta?

III. Breve análisis de la normativa vigente.

IV. ¿Qué cambios o refuerzos ha traído la Ley N.º 32289, Ley que garantiza y promueve el acceso a la educación de los estudiantes en condición de discapacidad e impulsa la capacitación de docentes en educación inclusiva?

V. Casuística administrativa: lo que nos dice el INDECOPI

VI. Conclusión final.

Resumen

El artículo analiza la figura del *shadow teacher* o maestro sombra en el sistema educativo peruano, resaltando su potencial como herramienta pedagógica para apoyar a estudiantes con discapacidad o necesidades educativas especiales (NEE), pero advirtiendo sobre su uso indebido como requisito para la matrícula o permanencia. Se destaca que, a diferencia de países como EE. UU. y España, en el Perú no existe una regulación específica que asigne a las instituciones educativas la responsabilidad de proveer este apoyo, lo que ha derivado en prácticas discriminatorias encubiertas al trasladar los costos a las familias. La Ley N.º 32289, promulgada en 2025, refuerza el marco de protección al prohibir condicionamientos económicos, exigir vacantes inclusivas y fortalecer la fiscalización y la capacitación docente. Asimismo, resoluciones del INDECOPI han establecido que sugerir un *shadow* es válido solo si está sustentado en una evaluación pedagógica institucional y aceptado voluntariamente, pero imponerlo constituye discriminación. El texto concluye que la inclusión es un derecho exigible y que el *shadow* debe integrarse como parte de un plan educativo institucional, sin reemplazar obligaciones escolares ni convertirse en barrera económica.

Palabras claves

Shadow o maestro sombra/ Educación inclusiva/ Necesidades educativas especiales (NEE)/ Ajustes razonables/ Vacantes inclusivas/ Ley 32289

Abstract

The article examines the *shadow teacher* concept within the Peruvian educational system, recognizing its value as a pedagogical tool to support students with disabilities or

¹ Abogada por la Facultad de Derecho de la Universidad San Martín de Porres. Máster en Economía y Consumo, por la Universidad de La Mancha. Asociada Senior y Líder del Área de Protección al Consumidor de TYTL Abogados. Correo de contacto: gmontenegro@tytl.com.pe

special educational needs (SEN) while warning against its misuse as a condition for enrollment or continued attendance. Unlike countries such as the U.S. and Spain, Peru lacks specific regulations assigning schools the responsibility to provide this support, leading to covert discriminatory practices by shifting costs to families. Law No. 32289, enacted in 2025, strengthens protection by prohibiting economic conditions, mandating inclusive vacancies, and reinforcing oversight and teacher training. Furthermore, rulings from INDECOPI establish that recommending a *shadow teacher* is valid only if based on an institutional pedagogical assessment and voluntarily accepted, but imposing it constitutes discrimination. The article concludes that inclusion is an enforceable right and that the *shadow teacher* must be part of an institutional educational plan, never replacing school obligations or becoming a financial barrier.

Keywords

Shadow or shadow teacher / Inclusive education / Special educational needs (SEN) / Reasonable accommodations / Inclusive placements / Law 32289

I. INTRODUCCIÓN

Era marzo de 2025 cuando Mariana, madre de Matías —un niño diagnosticado con Trastorno del Espectro Autista (TEA)—, acudió a formalizar su matrícula en un reconocido colegio privado de Lima. La entrevista con la coordinación académica transcurrió con cordialidad, hasta que surgió una consulta que parecía rutinaria: "¿Su hijo ya cuenta con una *shadow*?". Mariana, confundida, preguntó qué significaba ese término. La respuesta fue inmediata: "Es una acompañante individual que debe estar con su menor hijo en el aula. Sin ella, no podremos asegurar su ingreso ni permanencia en nuestra institución educativa, además de que usted debe asumir el costo de contratación por los servicios de la *shadow*".

No se le solicitó un informe psicopedagógico. Tampoco se le explicó si el colegio había considerado alternativas institucionales de apoyo. No se le ofreció un plan educativo adaptado ni una estrategia de acompañamiento interno. Solo se le indicó que debía contratar, por cuenta propia, a una persona externa que acompañe a su hijo durante toda la jornada escolar.

Este tipo de situaciones ha comenzado a generar un debate urgente y necesario sobre el verdadero significado de la inclusión educativa en el Perú. No se trata de cuestionar la buena fe de las instituciones educativas, ni de desconocer el reto que implica integrar a estudiantes con necesidades educativas especiales (NEE) dentro de un salón de clases. Tampoco se puede ignorar que muchos colegios, especialmente del sector privado, han dado pasos valiosos para construir entornos más diversos, equitativos y sensibles a la diferencia.

Sin embargo, lo que sí resulta imprescindible es reflexionar sobre una práctica que se viene normalizando en algunos espacios educativos: **la exigencia en la contratación de una "shadow" como condición para acceder, continuar o participar en el servicio educativo**. Y, sobre todo, analizar si dicha exigencia se encuentra amparada por el marco normativo vigente o si, por el contrario, puede configurar una forma indirecta de exclusión de un menor al sistema educativo.

La figura del *shadow* —también conocida como acompañante pedagógico individual, maestro sombra o profesional de apoyo externo— se ha convertido en una herramienta habitual para brindar soporte personalizado a estudiantes con discapacidad o dificultades de adaptación en el entorno escolar. En su concepción original, representa un recurso complementario, que puede ser de gran utilidad para facilitar la

participación activa de ciertos estudiantes con habilidades diferentes en las actividades académicas, siempre que su implementación se derive de una evaluación técnica, consensuada, proporcional y, sobre todo, **no condicionante**.

El concepto de "shadow" ha evolucionado en diferentes países, adoptando diversos enfoques regulatorios:

- **Estados Unidos:** La Ley de Educación para Personas con Discapacidades (IDEA) establece que las instituciones educativas deben proveer apoyos personalizados, incluyendo asistentes individuales, cuando sean necesarios para garantizar la educación inclusiva.
- **España:** La normativa reconoce la figura del "profesional de apoyo educativo", designado por el Estado para brindar asistencia a estudiantes con necesidades especiales sin trasladar costos a las familias.
- **Perú:** No existe una regulación específica sobre la figura del "shadow" en el sistema educativo, lo que ha generado interpretaciones dispares sobre su implementación y costo.

Este análisis comparado permite advertir que, en otros países, la provisión de un acompañante educativo es una responsabilidad de la institución y no de los padres. En el caso peruano, la falta de regulación expresa ha derivado en prácticas que pueden vulnerar el derecho a la educación inclusiva.

En esa línea, el uso de esta figura —cuando no está debidamente justificado o cuando se impone como requisito tácito para acceder al servicio educativo— puede entrar en tensión con los principios de igualdad, equidad y no discriminación que estructuran nuestro sistema legal. En efecto, diversas normas legales, tanto nacionales como internacionales, han establecido que **las instituciones educativas tienen la obligación de eliminar barreras de acceso**, implementar ajustes razonables y garantizar que ningún niño o niña sea excluido por motivos asociados a su discapacidad o necesidad de apoyo.

En este contexto, resulta fundamental recordar que la inclusión educativa **no es una concesión, sino un derecho exigible**. Así lo establece la **Ley General de Educación (Ley N.º 28044)**, la **Ley General de la Persona con Discapacidad (Ley N.º 29973)** y, más recientemente, la **Ley N.º 32289**, promulgada en abril de 2025, que refuerza el marco de protección en favor de estudiantes con discapacidad en los niveles de Educación Básica Regular (EBR) y Educación Básica Alternativa (EBA), tanto en colegios públicos como privados.

Por su parte, el **INDECOPI**, en su rol de autoridad encargada de velar por la idoneidad en la prestación de servicios educativos, ha comenzado a pronunciarse con mayor claridad frente a estos casos, estableciendo criterios administrativos que delimitan cuándo la sugerencia de un *shadow* puede considerarse válida y cuándo se transforma en una **exigencia discriminatoria** sancionable.

Este artículo busca desarrollar, desde una perspectiva legal, doctrinaria y práctica, la figura del *shadow* en el sistema educativo peruano. Para ello, se abordará su definición y finalidad pedagógica, se analizará el marco normativo vigente, se presentarán precedentes relevantes emitidos por el INDECOPI y se evaluará el impacto que tendrá la Ley N.º 32289 en la configuración de esta figura.

Finalmente, se propondrán recomendaciones orientadas a fortalecer las buenas prácticas en las instituciones educativas, con el fin de **garantizar una inclusión real**,

sostenible y jurídicamente segura, en beneficio de los estudiantes, sus familias y las propias comunidades escolares.

Porque, en definitiva, la inclusión no es simplemente abrir las puertas del aula: es comprometerse activamente a derribar los muros —visibles e invisibles— que impiden que todos aprendan juntos.

II. ¿QUÉ ES EL "SHADOW"? ¿APOYO INCLUSIVO O DISCRIMINACIÓN ENCUBIERTA?

Una de las figuras más discutidas en el debate contemporáneo sobre educación inclusiva es la del denominado *shadow*, también conocido en nuestro contexto como maestro sombra o acompañante pedagógico individual. En principio, su existencia responde a una intención pedagógica legítima: brindar un apoyo adicional y personalizado a estudiantes que, por su perfil de aprendizaje, por diagnósticos vinculados a discapacidad o por otras condiciones específicas, requieren ayuda directa dentro del aula para participar de manera efectiva en la dinámica escolar. Sin embargo, la manera en que esta figura viene siendo utilizada en algunas instituciones educativas, especialmente privadas, ha derivado en una serie de tensiones jurídicas, éticas y pedagógicas que exigen ser analizadas con detenimiento.

En el Perú, el *shadow* no está regulado de manera expresa por ninguna norma con rango legal o reglamentario en el ámbito educativo. A pesar de ello, su uso se ha extendido en los colegios privados, especialmente en zonas urbanas de Lima y otras ciudades principales. La lógica que sostiene esta práctica es sencilla: frente a la creciente demanda de inclusión por parte de familias con hijos diagnosticados con Trastorno del Espectro Autista (TEA), Trastorno por Déficit de Atención e Hiperactividad (TDAH) u otras condiciones asociadas a necesidades educativas especiales (NEE), algunas instituciones han recurrido al acompañamiento individual como una solución pragmática. En muchos casos, dicho acompañamiento ha sido promovido por los propios padres, en búsqueda de un mejor soporte para sus hijos. En otros, ha sido el colegio quien ha sugerido su incorporación. Pero existe también un tercer escenario, más problemático: cuando el colegio impone la presencia de un *shadow* como condición para aceptar la matrícula, permitir la asistencia o autorizar la permanencia del estudiante en la institución educativa.

En esos casos, la figura se desnaturaliza. El *shadow* deja de ser un apoyo técnico flexible para convertirse en un filtro de ingreso o de continuidad. Y lo que es más grave: su contratación, supervisión y costos son transferidos íntegramente a las familias, eximiendo al colegio de asumir cualquier costo o responsabilidad institucional. Es en este punto donde surgen las tensiones legales más profundas.

Desde una perspectiva normativa, el derecho a la educación inclusiva se encuentra reconocido como un derecho fundamental en múltiples instrumentos nacionales e internacionales ratificados por el Perú. La Constitución Política (art. 16) ² establece que la educación es un derecho que debe prestarse con igualdad de oportunidades. La Ley

2

Constitución Política del Perú Descentralización del sistema educativo

Artículo 16.- Tanto el sistema como el régimen educativo son descentralizados.

El Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios, así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación.

Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas.

General de Educación (Ley N.º 28044) reconoce, en su artículo 8³, la obligación del Estado de garantizar una educación inclusiva y equitativa. Más aún, la Ley General de la Persona con Discapacidad (Ley N.º 29973) establece en sus artículos 35 a 37⁴ que los centros educativos, públicos o privados, están obligados a implementar ajustes razonables y eliminar las barreras que impidan o limiten el acceso efectivo de estudiantes con discapacidad a la educación.

La reciente Ley N.º 32289, Ley que garantiza y promueve el acceso a la educación básica regular a la educación básica alternativa de los estudiantes en condición de

³ **Ley N.º 28044, Ley General de Educación**
Artículo 8.- Principios de la educación

La educación peruana tiene a la persona como centro y agente fundamental del proceso educativo. Se sustenta en los siguientes principios:

(...)

c) La inclusión, que incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades.

(...)

⁴ **Ley N.º 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad**

Artículo 35. Derecho a la educación

35.1 La persona con discapacidad tiene derecho a recibir una educación de calidad, con enfoque inclusivo, que responda a sus necesidades y potencialidades, en el marco de una efectiva igualdad de oportunidades. El Ministerio de Educación regula, promueve, supervisa, controla y garantiza su matrícula en las instituciones educativas públicas y privadas de las diferentes etapas, modalidades y niveles del sistema educativo nacional.

35.2 Ninguna institución educativa pública o privada puede negar el acceso o permanencia de una persona por motivos de discapacidad.

Artículo 36. Accesibilidad a las instituciones educativas

36.1 El Ministerio de Educación y los gobiernos regionales garantizan la adecuación de la infraestructura física, mobiliario y equipos de las instituciones educativas para la atención de la persona con discapacidad, así como la distribución de material educativo adaptado y accesible.

36.2 El Ministerio de Educación y los gobiernos locales y regionales promueven y garantizan el aprendizaje del sistema braille, la lengua de señas y otros modos, medios y formatos de comunicación en las instituciones educativas.

Artículo 37. Calidad del servicio educativo

37.1 Las instituciones educativas de las diferentes etapas, modalidades y niveles del sistema educativo nacional están obligadas a realizar las adaptaciones metodológicas y curriculares, así como los ajustes razonables necesarios para garantizar el acceso y permanencia del estudiante con discapacidad.

37.2 El Ministerio de Educación y los gobiernos regionales garantizan la prestación de servicios de apoyo y acompañamiento para la inclusión del estudiante con discapacidad, así como la formación y capacitación permanente del personal directivo, docente y administrativo en cuestiones relativas a la discapacidad y los derechos de la persona con discapacidad. Para tal fin, asignan los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de los centros de educación básica especial.

discapacidad e impulsa la capacitación de docentes, promulgada el 22 de abril de 2025, refuerza aún más este marco normativo. Entre sus disposiciones más relevantes se encuentran:

- La prohibición expresa de cualquier tipo de discriminación en el acceso o permanencia en el servicio educativo.
- La obligación de implementar ajustes razonables dentro del aula, sin que ello signifique imponer costos adicionales a las familias.
- La necesidad de que las instituciones educativas registren a estudiantes con discapacidad sin condicionar la matrícula a ningún tipo de requisito económico adicional.

Así, bajo este marco normativo, queda claro que el derecho del niño o niña a ser educado en igualdad de condiciones no puede ser supeditado a que los padres contraten, financien o gestionen apoyos externos. Más aún, la contratación de un *shadow* **no puede imponerse como condición previa a la matrícula**, ni como requisito para que el estudiante pueda asistir regularmente a clases, ni como medida sustitutoria de las responsabilidades institucionales del colegio.

En este punto es necesario hacer una distinción importante. Existen situaciones en las que la contratación de un *shadow* puede ser apropiada, siempre que su implementación cumpla con tres requisitos esenciales:

Requisito	¿Qué implica?	Sustento normativo
Evaluación institucional previa	El requerimiento del <i>shadow</i> debe derivarse de una evaluación psicopedagógica desarrollada por el equipo de soporte del colegio, no por un centro médico o externo particular.	Artículo 78 del Reglamento de la Ley General de Educación.
Comunicación clara y no condicionante	La propuesta debe transmitirse a los padres como una sugerencia técnica orientada al bienestar del estudiante, nunca como una exigencia para la matrícula o permanencia.	Principio de no discriminación – Ley N.º 29973 y CDPD (ONU).
Integración con el proyecto educativo del colegio	El <i>shadow</i> debe formar parte del plan individual de atención del estudiante y estar articulado con el Proyecto Educativo Institucional (PEI), no actuar como apoyo aislado.	Artículos 19-A y 20 de la Ley General de Educación – Ley N.º 28044.

Cuando los elementos esenciales que justifican la implementación del *shadow* están ausentes —es decir, cuando no existe una evaluación institucional previa, una planificación articulada ni una comunicación clara y no condicionante con la familia, esta figura se desnaturaliza. Deja de ser un recurso técnico de apoyo individual y se

convierte en un mecanismo problemático que desplaza responsabilidades, impone cargas económicas indebidas y, en última instancia, vulnera derechos fundamentales.

Cabe precisar que el propósito de esta discusión no es proscribir el uso del *shadow*, ni desincentivar a las familias que, de manera autónoma y voluntaria, decidan asumir ese tipo de acompañamiento para favorecer el proceso de aprendizaje de sus hijos. En muchos contextos, el *shadow* ha sido valorado por los padres como un soporte pedagógico efectivo. El problema radica en otra dimensión: cuando el colegio lo **impone como condición para la matrícula, la asistencia regular o la permanencia del estudiante**, sin ofrecer una alternativa institucional ni asumir su rol como garante de la inclusión educativa.

Esa imposición configura una práctica excluyente, aunque no siempre sea percibida como tal. Porque la exclusión hoy ya no se expresa abiertamente en negaciones explícitas, sino en **requisitos implícitos que segmentan, que filtran, que limitan el acceso efectivo** de estudiantes con necesidades educativas especiales (NEE) a una educación en igualdad de condiciones.

Y es precisamente esa sutileza la que más debe preocupar. Porque mientras más sofisticado es el disfraz, más difícil resulta visibilizar la discriminación. **La contratación obligatoria de un shadow por parte de los padres, como prerequisite para acceder al servicio educativo, constituye una barrera estructural que desplaza al estudiante hacia una lógica paralela, donde la inclusión no depende del derecho, sino de la capacidad económica.**

Este escenario contradice abiertamente el mandato constitucional de igualdad de oportunidades (art. 16 de la Constitución), la Ley General de Educación (Ley N.º 28044), la Ley General de la Persona con Discapacidad (Ley N.º 29973) y la reciente Ley N.º 32289. Todas ellas establecen que los colegios —públicos o privados— tienen la obligación de garantizar ajustes razonables sin trasladar el costo de la inclusión a las familias. La normativa es clara: la inclusión no puede depender de la renta.

A la luz de este marco, corresponde reafirmar que el *shadow* puede ser una herramienta pedagógica legítima cuando se emplea con **criterio técnico, sensibilidad humana y responsabilidad institucional**. Pero también es necesario advertir que, en ausencia de esos principios, puede transformarse en un mecanismo encubierto de exclusión. Un disfraz de neutralidad que en la práctica perpetúa desigualdades y vulnera derechos.

Como en tantas otras áreas de la educación, **las formas importan**. No basta con que una medida se presente como “apoyo”, si en la práctica **opera como barrera**. Porque allí donde el acompañamiento se impone como condición, y donde el deber institucional se privatiza y se transfiere a las familias, **el derecho a la educación pierde su carácter universal y se vuelve un servicio condicionado**.

El ordenamiento jurídico tiene, entonces, un papel correctivo. Frente a prácticas institucionales que generan exclusión indirecta —aunque estén revestidas de buena intención o lenguaje técnico—, **el Estado debe actuar para proteger el derecho de los niños a una educación inclusiva, gratuita y sin discriminación**.

III. BREVE ANÁLISIS DE LA NORMATIVA VIGENTE

La promesa de una educación inclusiva no puede quedarse en el plano discursivo. Requiere un marco jurídico robusto, pero también mecanismos eficaces para impedir que las garantías formales sean socavadas por prácticas institucionales que, aunque no siempre explícitas, **generan efectos restrictivos sobre el acceso, la permanencia y el**

éxito educativo de los estudiantes con discapacidad o necesidades educativas especiales (NEE).

En el Perú, el ordenamiento jurídico ha avanzado significativamente en el reconocimiento del derecho a una educación inclusiva, estableciendo estándares que vinculan tanto al sector público como al privado. Las escuelas privadas no están exentas de estas obligaciones: deben garantizar los mismos derechos que los centros públicos, y no pueden aplicar criterios diferenciados que afecten el principio de igualdad y no discriminación.

A pesar de ello, diversas experiencias recogidas en los últimos años —y documentadas en pronunciamientos del INDECOPI y de la Defensoría del Pueblo— evidencian un patrón reiterado: la imposición de condiciones económicas informales para estudiantes con NEE, entre ellas, la exigencia de contratar a un *shadow* como prerequisite para acceder o mantenerse en el servicio educativo. Esta práctica, que suele justificarse bajo el argumento de brindar apoyo adicional, **representa una forma indirecta de exclusión** cuando no se basa en una evaluación pedagógica institucional ni se implementa como parte de una estrategia de inclusión integral.

Desde una perspectiva jurídica, **esta imposición resulta incompatible con múltiples disposiciones normativas que prohíben condicionar el ejercicio del derecho a la educación al pago de servicios adicionales**, especialmente cuando están asociados a la condición de discapacidad o necesidades específicas del estudiante. No se trata simplemente de una mala práctica, sino de una vulneración directa a principios y normas vigentes.

Primero, el artículo 19-A de la **Ley General de Educación**⁵ establece expresamente que **la educación inclusiva no debe suponer costos adicionales para las familias**, lo que implica que cualquier ajuste razonable necesario para garantizar la inclusión debe ser asumido por la propia institución educativa. Esta disposición se alinea con lo dispuesto en la **Ley General de la Persona con Discapacidad**, la cual prohíbe toda forma de discriminación y **precisa que los ajustes razonables son de cumplimiento obligatorio para las instituciones educativas**, sin que puedan ser trasladados a los usuarios o sus familias.

Además, el **Reglamento de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad**, refuerza esta prohibición, al definir los "ajustes razonables" como medidas que no deben imponer una carga desproporcionada o indebida a las personas con discapacidad. Esto implica que dichos ajustes sean accesibles, proporcionales y asumidos por la

⁵ **Ley N.º 28044, Ley General de Educación**
Artículo 19-A.- Educación inclusiva

La educación es inclusiva en todas sus etapas, formas, modalidades, niveles y ciclos. Las instituciones educativas adoptan medidas para asegurar condiciones de accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad en la provisión de los servicios educativos; y, desarrollan planes educativos personalizados para los estudiantes con necesidades educativas especiales.

El Estado garantiza la creación e implementación de los servicios de apoyo educativo para la atención en educación inclusiva, desarrollando acciones de sensibilización, capacitación y asesoramiento a la comunidad educativa en materia de atención a la diversidad, sin perjuicio del personal especializado para la atención educativa inclusiva.

La educación inclusiva no genera costos adicionales a los alumnos con necesidades educativas especiales, en aplicación del derecho a la no discriminación y a la igualdad de oportunidades educativas".

institución educativa, sin trasladar esa barrera a procedimientos externos o a la capacidad económica de las familia.

Por su parte, la **Ley de Centros Educativos Privados** establece en su artículo 16.2⁶ que está prohibido condicionar la matrícula o permanencia a la entrega de “contribuciones voluntarias”, y esta disposición cobra especial relevancia cuando se trata de estudiantes con NEE. Si exigir el pago de una suma no prevista oficialmente ya resulta ilegal, con mayor razón lo es **imponer el costo de una figura externa como el shadow, sin sustento ni regulación institucional**, como condición para el ejercicio pleno del derecho a la educación.

Estas normas nacionales deben interpretarse además **a la luz de los tratados internacionales ratificados por el Perú**, especialmente la **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)**. Este instrumento, con rango constitucional conforme al artículo 55 de la Constitución, **obliga al Estado a garantizar una educación inclusiva, sin exclusión, sin discriminación y con los ajustes razonables necesarios para lograrla**, sin que estos generen cargas económicas para las familias.

Así, nos encontramos ante un entramado normativo coherente, que **prohíbe explícitamente cualquier práctica que traslade los costos de la inclusión al ámbito privado**. En consecuencia, **la exigencia de contratar un shadow, cuando no es voluntaria, informada y articulada con el equipo pedagógico del colegio, resulta jurídicamente inaceptable**.

A continuación, se presenta una síntesis de este marco normativo:

Norma	Mandato principal
Ley General de Educación (Ley N.º 28044)	Art. 19-A: La educación inclusiva debe ser gratuita, sin costos adicionales ni exigencias económicas para las familias.
Ley General de la Persona con Discapacidad (Ley N.º 29973)	Prohíbe condicionar la matrícula por discapacidad. Los ajustes razonables son obligaciones de las instituciones, no de los padres.
Reglamento de la Ley N.º 29973 (D.S. N.º 002-2014-MIMP)	Arts. 2 y 9: Los ajustes razonables deben implementarse de forma inmediata, gratuita y sin trasladar costos al usuario.
Ley de Centros Educativos Privados (Ley N.º 26549)	Art. 14: Se prohíbe exigir “contribuciones voluntarias” para acceder o permanecer en el servicio educativo, especialmente por motivos de discapacidad.
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	Art. 24: El Estado debe garantizar el acceso a una educación inclusiva sin exclusión, discriminación ni costos derivados de la discapacidad.

⁶ **Ley N.º. 26549, Ley de los Centros Educativos Privados**
Artículo 16.- Exigencias y cobros prohibidos

(...)

16.2 La institución educativa privada no puede exigir a los usuarios del servicio el pago de sumas o recargos por conceptos diferentes a los establecidos en esta Ley. Tampoco puede obligar a los usuarios a efectuar el pago de una o más pensiones mensuales adelantadas, salvo en el caso en que dichos pagos sustituyan a la cuota de ingreso o a la cuota de matrícula, a elección de estos. Se encuentra prohibido el condicionamiento de la inscripción o matrícula, o en su caso, la permanencia en la institución educativa privada, al pago de contribuciones denominadas voluntarias o al pago de montos por concepto de adaptabilidad, accesibilidad y/o adecuación para personas con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad.

(...)

Este marco no deja lugar a dudas: **condicionar la inclusión al pago de servicios complementarios como el shadow constituye una infracción al derecho fundamental a la educación**. Lo que está en juego no es solo la interpretación de una norma, sino **la coherencia del sistema jurídico en su conjunto frente a la igualdad real de oportunidades**.

En ese sentido, corresponde a las instituciones educativas, a los padres de familia y a los órganos reguladores del Estado velar porque la promesa de inclusión no se convierta en un privilegio. Porque cuando el derecho se supedita al ingreso, deja de ser derecho y se convierte en transacción.

En esa línea, es preciso señalar que hay una norma reciente que es la Ley N.º 32289, Ley que garantiza y promueve el acceso a la educación de los estudiantes en condición de discapacidad e impulsa la capacitación de docentes en educación inclusiva que si bien no ha sido tratada en este acápite, es una norma que merece ser analizada pues aclara todas las dudas sobre cualquier exigencia o traslado de costos a los padres de familia, por lo que su análisis da pie al siguiente apartado.

IV. ¿QUÉ CAMBIOS O REFUERZOS HA TRAÍDO LA LEY N.º 32289, LEY QUE GARANTIZA Y PROMUEVE EL ACCESO A LA EDUCACIÓN DE LOS ESTUDIANTES EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD E IMPULSA LA CAPACITACIÓN DE DOCENTES EN EDUCACIÓN INCLUSIVA?

La promulgación de la **Ley N.º 32289**, Ley que garantiza y promueve el acceso a la educación de los estudiantes en condición de discapacidad e impulsa la capacitación de docentes en educación inclusiva en abril de 2025, constituye uno de los avances más significativos en el fortalecimiento del marco legal de la educación inclusiva en el Perú. Esta norma no solo responde a una demanda largamente sostenida por parte de familias, organizaciones de personas con discapacidad y especialistas en pedagogía inclusiva, sino que también busca cerrar una brecha normativa persistente: **la coexistencia entre el discurso de la inclusión y prácticas institucionales que, en la realidad, la obstaculizan**.

A través de una serie de disposiciones concretas y de obligatorio cumplimiento, la Ley N.º 32289 establece un **nuevo estándar mínimo** para los centros educativos, especialmente los del ámbito privado. Estas medidas no son solo orientaciones éticas: son **mandatos vinculantes** que reconfiguran las condiciones en las que debe garantizarse el acceso y la permanencia de estudiantes con discapacidad o necesidades educativas especiales.

Entre los puntos más relevantes, destacan los siguientes:

A. Reserva obligatoria de vacantes inclusivas

Cada institución educativa está obligada a **garantizar, como mínimo, dos vacantes por aula** para estudiantes con discapacidad. Esta medida tiene por finalidad evitar mecanismos de exclusión encubiertos, como la declaración de "aula completa" o la alegación de falta de preparación para atender a estudiantes con NEE. Se trata, además, de un avance frente a la tradicional "reserva voluntaria", que terminaba dependiendo de la buena voluntad del centro educativo.

B. Registro virtual y público de vacantes

La ley dispone la creación de un sistema en línea, actualizado en tiempo real, donde los colegios deben publicar sus vacantes disponibles. Este mecanismo promueve **la transparencia en el proceso de matrícula** y evita la discrecionalidad en la gestión de cupos, especialmente cuando se trata de solicitudes de estudiantes con alguna condición de discapacidad.

C. Fiscalización efectiva y sanciones proporcionales

El nuevo marco legal fortalece las competencias del Ministerio de Educación (MINEDU) para **fiscalizar directamente a las instituciones** y remitir información a INDECOPi cuando se identifiquen barreras de acceso. Se contempla, además, la imposición de sanciones —como multas o suspensión del servicio— a aquellos centros que incurran en **negativa injustificada de matrícula** o mantengan prácticas discriminatorias, por ejemplo, la imposición obligatoria de un *shadow*.

D. Capacitación docente como política pública

La presente norma declara de **interés nacional la formación continua del personal docente en temas de educación inclusiva**. Este reconocimiento implica no solo el deber de implementar programas permanentes de capacitación, sino también la evaluación del impacto de dichas acciones. La inclusión no puede depender exclusivamente de la intuición o experiencia personal del profesor; debe ser una competencia profesional fortalecida desde la política educativa.

E. Prohibición expresa de condicionamientos económicos

De manera tajante, la ley **prohíbe condicionar el acceso o la permanencia de un estudiante al pago de servicios complementarios o apoyos externos**. Esto incluye, de manera directa, la exigencia de contratar un *shadow* como prerrequisito para que el estudiante con discapacidad pueda estudiar. La inclusión es un derecho, no un servicio adicional sujeto a tarifas.

F. Participación ciudadana y mecanismos de rendición de cuentas

Finalmente, la norma promueve una lógica de **participación activa de los usuarios del sistema educativo**, mediante canales de denuncia, seguimiento y vigilancia social. Las instituciones educativas deberán emitir reportes anuales sobre sus políticas de inclusión, número de estudiantes con NEE atendidos, estrategias implementadas y niveles de satisfacción recogidos. Esta dimensión democratizadora garantiza no solo derechos, sino también **transparencia y responsabilidad institucional**.

En suma, la **Ley N.º 32289 no crea derechos nuevos, sino que exige su cumplimiento efectivo**. Reafirma que la educación inclusiva no es una política optativa ni una concesión sujeta a disponibilidad económica, sino una **obligación legal, técnica y ética** del sistema educativo. En ese marco, la figura del *shadow* —como cualquier otro ajuste razonable— debe responder a criterios pedagógicos objetivos, no a imposiciones económicas informales ni a prácticas de exclusión solapada.

V. CASUÍSTICA ADMINISTRATIVA: LO QUE NOS DICE EL INDECOPi

La problemática que genera la figura del *shadow* no es una hipótesis académica ni una preocupación abstracta. **Tiene rostro, tiene nombre, y tiene consecuencias legales**. En los últimos años, el INDECOPi —a través de la Sala Especializada en Protección al

Consumidor— ha tenido que pronunciarse sobre denuncias muy concretas presentadas por padres de familia que vieron vulnerado el derecho de sus hijos a una educación inclusiva.

Lo que revelan estos casos no es solo una tendencia preocupante, sino también una oportunidad para delimitar con mayor precisión **cuándo el uso del shadow es legítimo y cuándo se convierte en una forma encubierta de discriminación**. Porque la delgada línea entre "sugerencia" y "exigencia" no es un mero juego de palabras: en el contexto educativo, esa diferencia puede marcar la inclusión o la exclusión de un niño del sistema escolar.

Veamos tres resoluciones claves que marcan esta línea interpretativa:

Resolución	Hechos denunciados	Resultado	Multa
0121-2025/SPC-INDECOPI	El colegio condicionó la asistencia de un niño con Trastorno del Espectro Autista (TEA) a la contratación obligatoria de un shadow externo, costado por los padres.	Se sancionó al Colegio por discriminación al haber condición de discapacidad.	15 UIT -primera instancia- (Multa cuestionada vía apelación)
2494-2024/SPC-INDECOPI	Se exigió la firma de un acta de matrícula "condicional" , en la que los padres se comprometían a contratar un shadow como requisito para el ingreso del menor a la institución educativa.	Se sancionó al Colegio por infracción al derecho de acceso al servicio educativo.	11 UIT
3206-2023/SPC-INDECOPI	El colegio sugirió a la familia evaluar la posibilidad de un acompañamiento externo (shadow) como parte de una estrategia voluntaria, sin condicionar matrícula ni asistencia.	Denuncia infundada. No se acreditó trato discriminatorio.	—

Lo que el INDECOPI deja claro, a través de las tres resoluciones antes mencionadas, es lo siguiente:

- **No es lo mismo recomendar que imponer.** Un colegio puede sugerir —basado en una evaluación pedagógica y con respeto— que el acompañamiento de un shadow podría ayudar al proceso de inclusión. Pero lo que **no puede hacer** es **condicionar la matrícula, la asistencia o la permanencia** del estudiante a esa contratación.
- **No importa si la exigencia está escrita o no.** En algunos casos, el condicionamiento ha sido explícito y documentado (como en actas o correos); en otros, ha sido verbal o implícito. Pero en todos los casos, el INDECOPI ha evaluado los hechos

con perspectiva de derechos: **si la práctica genera una barrera económica, entonces es discriminatoria.**

- **Los colegios sí pueden promover apoyos externos, pero bajo reglas claras.** Si existe una recomendación técnica, razonada, y no coactiva, y si los padres la asumen de manera voluntaria, no hay infracción. El problema surge cuando el colegio **traslada su obligación institucional al ámbito privado**, exigiendo que los padres "resuelvan" la inclusión con sus propios medios económicos.

En conclusión, los casos analizados muestran un criterio firme y reiterado: **la educación inclusiva no puede estar sujeta a condiciones encubiertas ni a la capacidad de pago de las familias.** La figura del *shadow*, lejos de ser una solución automática, debe ser evaluada caso por caso, dentro de un enfoque pedagógico integral y con pleno respeto al marco normativo.

VI. CONCLUSIÓN FINAL

La figura del *shadow*, o maestro sombra, ha emergido como una herramienta pedagógica que puede ser valiosa en determinados contextos de atención a la diversidad. Sin embargo, su incorporación en el ámbito escolar requiere un marco técnico y normativo claro, que asegure que su uso responda al interés superior del estudiante y no se convierta —aunque sea de manera involuntaria— en un mecanismo de exclusión.

A la luz del marco legal vigente, incluido el nuevo impulso dado por la **Ley N.º 32289**, corresponde reforzar algunos principios clave que deben orientar las decisiones de política educativa y la práctica institucional:

- **La educación inclusiva es un derecho, no una opción institucional ni un servicio adicional.** No puede estar sujeta a condiciones económicas, evaluaciones clínicas externas o acuerdos informales ajenos al marco legal.
- **Los colegios no están solos ni deben asumir esta responsabilidad de forma aislada.** La implementación de ajustes razonables requiere un esfuerzo compartido entre el Estado, las familias y las propias instituciones educativas, con soporte técnico, recursos y acompañamiento pedagógico.
- **La figura del *shadow* puede tener un rol legítimo, pero nunca debe reemplazar las obligaciones del colegio.** Debe integrarse como parte de un plan de atención individual, derivado de una evaluación psicopedagógica institucional, y siempre en diálogo con los padres, sin que ello genere un costo adicional.
- **La transparencia, la comunicación respetuosa y la evaluación pedagógica son las mejores herramientas para evitar conflictos.** Cuando hay claridad en el proceso, apertura al diálogo y respeto a los derechos de los estudiantes, se generan condiciones propicias para una inclusión real.
- **El rol del Estado, especialmente a través del MINEDU e INDECOPI, debe ser preventivo, formativo y garante.** Más allá de la sanción, es indispensable fortalecer los mecanismos de orientación, fiscalización temprana y acompañamiento técnico.

En suma, el desafío de la educación inclusiva no es solo jurídico o pedagógico: es profundamente humano. Se trata de garantizar que ningún niño o niña quede fuera del aula por razones que el derecho ya ha considerado inaceptables. Y en ese camino,

cada actor tiene un papel que cumplir: las familias, el Estado y los colegios, unidos por un objetivo común que, aunque complejo, sigue siendo ineludible: **educar sin excluir**.

BIBLIOGRAFÍA

- Congreso de la República del Perú. Constitución Política del Perú. Lima: Diario Oficial El Peruano, 1993.
- Congreso de la República del Perú. Ley N.º 28044, Ley General de Educación. Lima: Diario Oficial El Peruano, 29 de julio de 2003.
- Congreso de la República del Perú. Ley N.º 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad y su Reglamento. Lima: Diario Oficial El Peruano, 4 de agosto de 2024.
- Congreso de la República del Perú. Ley N.º 26549, Ley de los Centros Educativos Privados. Lima: Diario Oficial El Peruano, 1 de diciembre de 1995.
- Congreso de la República del Perú. Ley N.º 32289, Ley que garantiza y promueve el acceso a la Educación Básica Regular (EBR) y a la Educación Básica Alternativa (EBA) de los estudiantes en condición de discapacidad e impulsa la capacitación de docentes en educación inclusiva. Lima: Diario Oficial El Peruano, 4 de abril de 2025.