



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

**Documento de discusión preparado para el Foro Internacional sobre
Inclusión y Equidad en la Educación «Todas y todos los estudiantes cuentan»,**

25 años después de la Declaración de Salamanca de la UNESCO

Crear sistemas educativos inclusivos y equitativos

Documento de discusión

Este documento de discusión ha sido preparado por el profesor Mel Ainscow como antecedente del Foro Internacional sobre Inclusión y Equidad en la Educación (Cali, Colombia, 11-13 de septiembre de 2019). Las ideas y opiniones expresadas en este documento son del autor y no deben atribuirse a la UNESCO.

25 años después de la Declaración de Salamanca de la UNESCO

Crear sistemas educativos inclusivos y equitativos

Documento de discusión

[Este documento de discusión servirá como base para la publicación de la UNESCO sobre Salamanca 25 años después, se invita a los participantes en el foro a hacer sugerencias sobre cómo se puede fortalecer el documento]

Introducción

En el año 2019 tiene lugar el 25 aniversario de la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales, organizada conjuntamente por la UNESCO y el Ministerio de Educación y Ciencia de España en Salamanca. En ella se elaboró la **Declaración de Salamanca y Marco de Acción sobre Necesidades Educativas Especiales**, probablemente el documento internacional más significativo generado en el campo de la educación especial. En él se implicaba la idea de la educación inclusiva, que se ha convertido en un concepto de gran influencia en los años posteriores.

En este Foro la UNESCO aprovechará su singular capacidad de convocatoria para dar un nuevo impulso a la inclusión en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible abordando cuestiones como:

- ¿Qué podemos hacer para promover legislación, políticas, programas y prácticas inclusivas?
- ¿Qué medidas deben adoptar los gobiernos para poner en práctica los principios de forma que se garanticen entornos inclusivos de aprendizaje?
- ¿Qué recomendaciones pueden ayudar a fomentar la inclusión y la equidad en la educación?

El presente documento se centra en estas preguntas como eje de reflexión para ahondar en el **pasado, presente y futuro** en relación con las ideas presentadas en la Declaración de Salamanca con el objetivo de guiar el futuro desarrollo de políticas y prácticas nacionales¹. En este sentido, explica cómo, con frecuencia, el avance en este ámbito se ha visto dificultado por la confusión existente en el significado de términos fundamentales, como inclusión y equidad. Asimismo, se analizan documentos internacionales de política más recientes que han aportado mayor claridad al debate relativo a estos conceptos.

El documento, que se hace eco de diversos estudios y experiencias a escala internacional, concluye con recomendaciones de medidas destinadas a guiar futuros progresos en este ámbito.

¹ En un número especial de *International Journal of Inclusive Education* publicado recientemente se enumeran diversos estudios sobre avances realizados en distintas partes del mundo influidos por la Declaración de Salamanca. Véase: <https://www.tandfonline.com/toc/tied20/23/7-8?nav=toCList>

1. ¿Cuál ha sido la evolución hasta ahora?

En la primera parte se describe el contexto político internacional que ha conducido a realizar un mayor énfasis en la inclusión y la equidad en la educación. En este sentido, explica la contribución decisiva de la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales, celebrada en Salamanca (España) del 7 al 10 de junio de 1994, y resume las actividades que ayudó a impulsar.

Educación para todos

Para considerar la repercusión de Salamanca, esta debe analizarse en relación con otros avances internacionales producidos. En particular, desde 1990, **el movimiento Educación para Todos (EPT) de Naciones Unidas se ha esforzado por poner al alcance de todos los estudiantes una educación básica de calidad.**² La Declaración sobre Educación para Todos establece un enfoque integral en lo que respecta a identificar de forma activa los obstáculos con los que se encuentran algunos alumnos al tratar de acceder a las oportunidades educativas. También implica la identificación de los recursos disponibles a nivel nacional y comunitario y su utilización en las medidas destinadas a superar dichos obstáculos.

Este enfoque se consolidó en el **Foro Mundial sobre la Educación, celebrado en Dakar en 2000** para evaluar los progresos realizados en esta materia en la década anterior. El Foro tuvo como resultado un mayor énfasis en la inclusión. Se declaró que la iniciativa de EPT debe tener en cuenta especialmente las necesidades de las personas pobres y desfavorecidas, tales como los niños que trabajan, los habitantes de zonas rurales remotas, los nómadas, las minorías étnicas y lingüísticas, los menores, los jóvenes afectados por conflictos o que padecen VIH/SIDA, una salud deficiente o hambre o las personas con necesidades de aprendizaje especiales.

Los participantes acordaron el **Marco de Acción de Dakar**, que confirmaba su compromiso para lograr una educación para todos para el año 2015 e identificaba seis objetivos de educación cuantificables destinados a satisfacer las necesidades de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos. Asimismo, el Foro reafirmó la función de la UNESCO como organización principal responsable de coordinar a otras instituciones y organizaciones en su esfuerzo por lograr dichos objetivos.

La conferencia de Salamanca sobre Necesidades Educativas Especiales

La Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales celebrada en 1994 dio un importante impulso a la educación inclusiva. Más de 300 participantes que representaban a 92 gobiernos y 25 organizaciones internacionales se dieron cita en Salamanca (España) para fomentar el objetivo de una Educación para Todos. Allí se analizaron los cambios fundamentales que debían realizarse en las políticas para promover el enfoque de la educación inclusiva, en concreto posibilitar que las escuelas

² http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_E.PDF

estén al servicio de todos los niños, en especial de los que se define como niños que presentan necesidades educativas especiales.³ Aunque la conferencia de Salamanca tenía como tema central de interés lo que se denominó necesidades educativas especiales, se concluyó lo siguiente:

La educación relativa a las necesidades especiales, un problema que afecta por igual a los países del Sur y del Norte, no puede progresar aisladamente. Debe formar parte de una estrategia global de la educación y de nuevas políticas sociales y económicas. Todo ello reclama una gran reforma de la escuela ordinaria.

(p. iii-iv)

El objetivo, por tanto, es reformar los sistemas educativos. Pero, según se sostiene, esto solo puede suceder si las escuelas de enseñanza general son capaces de educar a todos los niños de su comunidad local. La Declaración de Salamanca concluyó que:

Las escuelas ordinarias con [una] orientación inclusiva representan el medio más eficaz para combatir las actitudes discriminatorias, crear comunidades de acogida, construir una sociedad integradora y lograr la educación para todos; además, proporcionan una educación efectiva a la mayoría de los niños y mejoran la eficiencia y, en definitiva, la relación costo-eficacia de todo el sistema educativo.

(p.ix)

Lo anterior apunta a que la evolución hacia escuelas inclusivas puede justificarse atendiendo a varias razones, a saber:

Una **justificación educativa**: la exigencia de que las escuelas eduquen a todos los niños juntos significa que tienen que desarrollar formas de enseñanza que respondan a las diferencias individuales y que, por lo tanto, beneficien a todos los niños;

Una **justificación social**: las escuelas inclusivas tienen la posibilidad de cambiar las actitudes respecto de la diferencia al educar a todos los niños juntos y constituir la base de una sociedad

justa y no discriminatoria; y

Una **justificación económica**: es probable que sea menos costoso establecer y mantener escuelas en las que se enseña a todos los niños juntos en lugar de establecer un complejo sistema de distintos tipos de escuela que se especialicen en la atención a diferentes grupos de niños.

Con respecto a estas justificaciones, una cuestión que hay que sopesar es: *¿Qué datos empíricos existen que apoyen estos argumentos?*

³ UNESCO (1994) *Informe final: Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y calidad*. París: UNESCO

La publicación de la Declaración de Salamanca propuso un importante cambio en la dirección política, sobre todo en el caso de la educación de los alumnos con discapacidades. Hay que recordar que en ese momento los departamentos de educación nacionales de algunos países no se ocupaban de dichos alumnos, sino que, por el contrario, estos eran responsabilidad de los ministerios de sanidad o asuntos sociales, lo que implicaba que dichos niños no eran educables.

Por tanto, resultó inevitable que la conferencia de Salamanca abarcara controversias en torno a la orientación, donde representantes de algunos países y organizaciones abogaron por la continuación de una enseñanza separada para grupos específicos de alumnos⁴. Como resultado, existe cierta ambigüedad en la documentación, la cual ha quedado de manifiesto en la aplicación en este campo. En particular, en ocasiones se desprende de los textos una orientación de la educación especial basada en el déficit, lo que ha continuado obstaculizando la evolución a este respecto. Por tanto, es necesario alejarse de formas de pensamiento que se centran en las carencias de determinados alumnos individuales y poner el énfasis en las barreras contextuales que limitan la participación y el avance de muchos niños.

A pesar de estas dificultades, en los años posteriores se realizaron esfuerzos notables en múltiples países para hacer avanzar las políticas y prácticas educativas hacia una dirección más inclusiva. En 2008 se dio un nuevo impulso a este movimiento en la 48ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación de OIE-UNESCO con el tema **«La educación inclusiva: El camino hacia el futuro»**. La conferencia, celebrada en Ginebra, versó sobre formas de proporcionar educación a cientos de millones de personas de todo el mundo que apenas tienen acceso, o ninguno en absoluto, a oportunidades de aprendizaje.

Se mantuvieron debates constructivos y estimulantes, en los que intervinieron más de 1.600 participantes, entre los que se encontraban unos 100 ministros y viceministros de educación de 153 estados miembros de la UNESCO, representantes de 20 organizaciones intergubernamentales, 25 organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones y otras instituciones de la sociedad civil. El objetivo a largo plazo era apoyar a los estados miembros de la UNESCO a proporcionar las condiciones sociales y políticas que necesita cada persona para ejercer el derecho de todo ser humano a acceder, participar de forma activa y aprender de oportunidades educativas⁵. Durante la conferencia, ministros, funcionarios gubernamentales y representantes de organizaciones voluntarias discutieron sobre la importancia de **ampliar el concepto de inclusión** para abarcar a todos los niños, partiendo del supuesto de que todos los alumnos cuentan por igual y tienen derecho a recibir oportunidades educativas efectivas. De esta forma, se aportó mayor claridad a las ideas introducidas en la conferencia de Salamanca.

Al adoptar una visión más amplia de la inclusión que englobe a todos los alumnos, el problema de abarcar a los niños con discapacidades sigue constituyendo un elemento

⁴ Véanse diversos capítulos de *Inclusive Education Twenty Years After Salamanca*, editado por F. Kiuppis y R. S. Hausstätter (2014), Nueva York: Peter Lang.

⁵ Operti, R., Walker, Z. y Zhang, Y. (2014) «Inclusive Education: From targeting groups and schools to achieving quality education as the core of EFA», En L. Florian (Ed.) *The SAGE Handbook of Special Education (2ª edición revisada)*. Londres: SAGE.

fundamental de la agenda política internacional. Esta cuestión se enfatiza en la **Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**⁶, donde se afirma: «El derecho a una educación inclusiva abarca una transformación de la cultura, la política y la práctica en todos los entornos educativos para dar cabida a las diferentes necesidades e identidades de cada estudiante, junto con un compromiso para eliminar las barreras que impidan esa posibilidad». No obstante, es importante subrayar que ello debe considerarse parte esencial de una estrategia general para promover la inclusión y la equidad y no un eje político independiente.

Apoyar avances inclusivos

Como todos los cambios políticos importantes, el progreso relativo a la inclusión y la equidad requiere una estrategia de aplicación efectiva. En particular, es necesario adoptar un nuevo planteamiento que centre la atención en las *barreras* que experimentan algunos niños y que les hacen sufrir marginalidad como resultado de factores contextuales, en oposición a las categorías en las que puede clasificarse o no a un alumno. Lo anterior implica que la superación de dichas barreras constituye el medio más importante de desarrollar formas de educación que resulten efectivas para todos los niños. De esta forma, **la inclusión es una forma de lograr una mejora general de los sistemas educativos.**

Durante el periodo previo y posterior a la conferencia de Salamanca, se elaboraron una serie de materiales para apoyar avances inclusivos, de los que destacan especialmente:

- **Las necesidades especiales en el aula.** Este conjunto de materiales educativos para profesores fue elaborado en nombre de la UNESCO a través de un programa de investigación participativa llevado a cabo por un equipo de especialistas en ocho países diferentes.⁷ En el periodo posterior a la conferencia de Salamanca se efectuó una aplicación de los materiales para su uso en todo el mundo, con iniciativas en más de 80 países. Los enfoques recomendados en el conjunto de materiales están en consonancia con la orientación adoptada en Salamanca. En especial, supone un cambio desde una perspectiva de la integración, centrada en la incorporación de cada alumno, a un enfoque inclusivo, referido a una reforma escolar. Dentro del proyecto, este viraje era el resultado del reconocimiento del fracaso en gran medida de la forma en la que se había tratado anteriormente de establecer mecanismos de integración. Dichos intentos de integrar en las escuelas de enseñanza general a los alumnos considerados con necesidades especiales se basaban con frecuencia en prácticas derivadas de experiencias pasadas de servicios especiales. Muchos de esos enfoques simplemente no eran viables en los centros de enseñanza primaria y secundaria, en especial en los países

⁶ Naciones Unidas (2008) *Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Nueva York: Naciones Unidas

⁷ <https://www.eenet.org.uk/resources/docs/135116e.pdf>

económicamente más pobres, donde las clases tienen un tamaño enorme y no se dispone apenas de recursos. En consecuencia, el conjunto de materiales se concentra en buscar formas de hacer que la enseñanza resulte relevante a todos los miembros de una clase, independientemente de sus características o antecedentes.

- **Temario abierto sobre educación inclusiva.** Este material fue elaborado por la UNESCO para ayudar a los responsables políticos, directores y administradores en la promoción de la educación inclusiva en sus países⁸. Constituye un medio para que quienes toman las decisiones

en los distintos países puedan orientar sus sistemas educativos hacia la inclusión, basándose en la experiencia internacional. Los usuarios del Temario Abierto pueden ser funcionarios

con responsabilidades de gestión en los Ministerios de Educación de los países, gobiernos locales, servicios de distritos escolares y centros de recursos, organizaciones de voluntarios, ONG, etc. El Temario Abierto no se centra en el desarrollo de políticas nacionales ni en la práctica en el aula, aunque ambos son aspectos esenciales en el desarrollo de la educación inclusiva. En realidad, las políticas nacionales son materia principalmente de los políticos, mientras que la problemática de la práctica en el aula y el desarrollo y organización internos de los centros

educativos han sido tratados eficazmente el Conjunto de Materiales de la UNESCO para la Formación de Profesores: Las Necesidades Especiales en el Aula, el cual se ha

utilizado como referencia a lo largo del Temario Abierto.

- **The Index for Inclusion.** Este instrumento de autoevaluación escolar fue elaborado inicialmente por el Centro de Estudios en Educación Inclusiva para su uso en Inglaterra⁹, aunque ha sido traducido a más de cuarenta idiomas y utilizado en más de treinta y cinco países tanto del norte como del sur. Permite a los centros escolares aprovechar los conocimientos y opiniones de personal docente, alumnos, padres y cuidadores y representantes de la comunidad sobre el aprendizaje y la participación que existe en sus respectivas «culturas, políticas y prácticas» de las escuelas a fin de identificar prioridades del proceso de cambio. Al vincular la inclusión a los pormenores de la política y la práctica, el Índice insta a las personas que recurran a él a construir su propia visión de la inclusión, en relación con sus experiencias y valores, ya que serán ellos los que determinen las políticas y prácticas que deseen promover o desincentivar. El Índice ayuda al personal de los centros escolares a precisar sus procesos de planificación, a fin de implicar una mayor colaboración y participación, y a proporcionar coherencia en su desarrollo.

⁸ https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000125237_spa

⁹ <https://www.eenet.org.uk/resources/docs/Index%20English.pdf>

Aunque estos materiales fueron elaborados hace más de diez años, gran parte de su contenido sigue resultando de relevancia para los problemas actuales.

En los años posteriores a Salamanca también se emprendió una serie de iniciativas regionales en relación con el tema de la inclusión. En América Latina, por ejemplo, aunque sigue sin disponerse de mucha información precisa, la repercusión de los compromisos internacionales y las legislaciones nacionales en favor de la inclusión educativa de todos los alumnos ha conducido a lograr un avance lento, aunque positivo.¹⁰ Asimismo, hay indicios de que en África se han logrado avances positivos, aunque se ha manifestado preocupación sobre los problemas de la importación de ideas en materia de educación inclusiva desde el norte de manera que no se tengan en cuenta las formas indígenas de educación.¹¹ Desde que se convirtiera en signataria de la Declaración de Salamanca y Marco de Acción sobre Necesidades Educativas Especiales (UNESCO 1994), India ha realizado un importante esfuerzo encaminado a aumentar la matriculación en las escuelas y ha elaborado documentación gubernamental donde los niños con discapacidades ocupan un lugar destacado.¹² También se ha efectuado un importante avance en los países de la región del Pacífico, donde todas las naciones miembros han considerado la educación inclusiva una prioridad regional.¹³ Asimismo, en Europa se han presentado una amplia gama de iniciativas a través de la Agencia Europea para las necesidades educativas especiales y la inclusión educativa.¹⁴

Si bien estos alentadores avances producidos en todo el mundo ofrecen una impresionante gama de ideas que sirven de punto de partida, también refuerzan la argumentación de que **el contexto importa**. En otras palabras, la promoción de la inclusión y la equidad no consiste en importar prácticas de cualquier parte, si no que, por el contrario, requiere un análisis de la situación de cada país a fin de identificar y abordar los obstáculos experimentados por algunos alumnos. Al mismo tiempo, es probable que, a través de dicho análisis, se identifiquen ejemplos de prácticas positivas en las que basarse.

¹⁰ Álvaro Marchesi (2019) Salamanca 1994-2019: there is still a long way to Latin America, *International Journal of Inclusive Education*, 23:7-8, 841-848,

¹¹ Sulochini Pather (2019) Confronting inclusive education in Africa since Salamanca, *International Journal of Inclusive Education*, 23:7-8, 782-795

¹² Nidhi Singal (2019) Challenges and opportunities in efforts towards inclusive education: reflections from India, *International Journal of Inclusive Education*, 23:7-8, 827-840

¹³ [Sharma, U.](#), Armstrong, A. C., Merumeru, L., Simi, J. y Yared, H., 2 ene 2019, En : [International Journal of Inclusive Education](#). 23, 1, p. 65-78 14

¹⁴ Véase: <https://www.inclusive-education-in-action.org/resources/inclusive-education-learners-disabilities>

2. ¿Cuál es la situación actual a escala mundial?

Una vez determinados los numerosos avances realizados tras la conferencia de Salamanca, en esta segunda parte se ofrece un resumen de su repercusión más reciente en relación con la promoción de la inclusión y la equidad en todo el mundo. De esta forma, se reconoce el progreso que se ha logrado desde 1990, por ej., el número de niños, adolescentes y jóvenes que quedan excluidos de la educación ha disminuido de manera constante en la década posterior al año 2000¹⁵.

Sin embargo, según datos del Instituto de Estadística de la UNESCO, este progreso se ha ralentizado en los últimos años, lo que deja a unos 262 millones de niños y jóvenes sin escolarizar y más de 617 millones de niños y adolescentes sin lograr los niveles mínimos de competencia en lectura y matemáticas¹⁶. De manera significativa, **los niños desfavorecidos tienden a ser los que menos acceso tienen a una educación y atención para la primera infancia de calidad**, a pesar de que son ellos los que más se beneficiarían de una intervención temprana. También es importante destacar los altos índices de abandono escolar, especialmente en la etapa secundaria, y las dificultades experimentadas por numerosos grupos marginales en lo que respecta al acceso a la educación superior¹⁷.

Asimismo, es necesario reconocer que, en un contexto mundial de aumento de conflictos y un número cada vez mayor de personas desplazadas, estas cifras atenúan el reto que existe realmente. Por ejemplo, UNICEF informó de que 28 millones de niños se habían quedado sin hogar debido a los conflictos en el año 2016.¹⁸ Y, aunque se ha producido un descenso del 15% en el matrimonio de niñas menores de 15 años, sigue habiendo 650 millones de niñas y mujeres vivas en la actualidad que se han casado antes de los 18.

Aunque estos desafíos revisten mayor gravedad en el mundo en desarrollo, también se dan problemas similares en los países más ricos, como ha puesto de relieve la OCDE¹⁹, que informa que, en sus países miembros, casi uno de cada cinco alumnos no alcanza el nivel básico mínimo de competencias para funcionar en la sociedad actual. También señala que los alumnos procedentes de contextos socioeconómicos bajos tienen el doble de probabilidad de obtener un mal resultado escolar, lo que implica que las circunstancias sociales de una persona pueden obstaculizar el aprovechamiento de su potencial educativo. Todo lo cual ha conducido a una nueva

¹⁵ IEU, Ficha informativa N.º 48 | Febrero 2018

¹⁶ UNESCO (2019) Informe Global de Seguimiento sobre Educación

¹⁷ UNESCO (2015) La Educación para Todos 2000-2015: Logros y Desafíos

¹⁸ <https://www.dw.com/en/unicef-reports-28-million-children-homeless-globally-due-to-conflict/a-19530645>

¹⁹ OECD (2018), *Panorama de la Educación 2018: Indicadores de la OCDE*, Publicaciones de la OCDE, París.

ampliación del programa en materia de inclusión para centrarse en la equidad, lo que apunta a la importancia de la imparcialidad con respecto a las oportunidades educativas.

Educación 2030

El año 2016 tuvo especial relevancia en cuanto al legado de Salamanca. Tras la Declaración de Incheon acordada en el Foro Mundial sobre la Educación en mayo de 2015, la UNESCO publicó el **Marco de Acción de Educación 2030**. Sobre la base de avances anteriores, enfatiza en la necesidad de la inclusión y la equidad para sentar las bases de una educación de calidad. Pone de relieve la necesidad de abordar todas las formas de exclusión y marginación, las disparidades y las desigualdades en el acceso, la participación, los procesos de aprendizaje y los resultados. También aboga por centrar la atención en especial en las personas que han sido tradicionalmente excluidas de las oportunidades educativas, como los alumnos de los hogares más pobres, las minorías étnicas y lingüísticas, las poblaciones indígenas y las personas con discapacidades. De este modo, queda claro que el programa de **Educación para Todos debe abordar a «todos»**.

La UNESCO, como el organismo especializado en educación de las Naciones Unidas, tiene el cometido de dirigir y coordinar la Agenda de Educación 2030, que forma parte del movimiento mundial para erradicar la pobreza a través de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. La educación, esencial para lograr todos estos objetivos, tiene el suyo propio, el objetivo 4, «garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos». El Marco de Acción de Educación 2030 proporciona orientación sobre la aplicación de este ambicioso objetivo y los compromisos asociados.

Avances prometedores

La situación existente en el mundo con respecto a esta exigente agenda política es compleja, ya que algunos países están realizando grandes adelantos, mientras que otros continúan impartiendo una enseñanza diferente para determinados grupos de alumnos. Al considerar el desarrollo de políticas para la promoción de la inclusión y la equidad, resulta alentador comprobar el progreso realizado en algunos países. Por ejemplo:

- **Nueva Brunswick (Canadá)** lleva 30 años siendo precursora del concepto de educación inclusiva a través de la legislación, las políticas de las autoridades locales y las directrices profesionales.²⁰ De forma reciente Nueva Brunswick ha aprobado la Política 322 sobre Educación Inclusiva, la primera política provincial encargada por el Ministro de Educación, en la cual se definen los elementos fundamentales de un sistema de educación inclusiva que apoyan a los alumnos en entornos de aprendizaje común y se proporciona ayuda a los docentes. Establece requisitos claros para la práctica escolar, como procedimientos para el desarrollo de planes

²⁰ Gordon L. Porter y Angela Aucoin (2012) Strengthening Schools, Strengthening Inclusion. En línea: <http://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/ed/pdf/K12/Inclusion/Inclusion.pdf>

de enseñanza personalizados, graduación inclusiva, así como directrices estrictas cuando puede ser necesaria una variación del entorno de aprendizaje común.

- **El gobierno italiano** aprobó en 1977 una ley que establecía la eliminación de todas las escuelas y unidades especiales y otros servicios no inclusivos²¹ Esta legislación continúa en vigor, a la cual se han realizado diversas enmiendas destinadas a reforzar en mayor medida la naturaleza inclusiva del sistema educativo. Pero no solo se eliminaron las instalaciones educativas segregadas, sino que también se eliminó la posibilidad de utilizar la exclusión de la escuela como medida correctiva. Aunque la práctica es distinta según el lugar, no hay duda de la amplia aceptación del principio de inclusión.
- **Portugal**, tras aprobar una legislación que declara ilegal la discriminación por discapacidad en la educación, ha ido mucho más allá promulgando un marco jurídico explícito para la inclusión en la educación de los alumnos con y sin discapacidad.²² La legislación aprobada recientemente exige que la dotación de apoyo a todos los alumnos se determine, gestione y proporcione en la escuela ordinaria, donde habrá equipos multidisciplinares locales que se encarguen de determinar la ayuda necesaria para garantizar que todos los alumnos (independientemente de etiquetas, clasificación o determinación de discapacidad) tengan acceso y dispongan de los medios necesarios para participar de forma efectiva en la educación, con miras a su plena inclusión en la sociedad. También es significativo que Portugal haya establecido prácticas de evaluación progresiva para apoyar los logros de todos los alumnos.
- **Finlandia** aventaja de manera frecuente a la mayoría de países en cuanto a resultados educativos. Su éxito radica en parte en que el quintil de alumnos con peores resultados que realizan las pruebas del PISA supera a los de otros países, lo que aumenta las calificaciones medias generales.²³ Su planteamiento implica cada vez en mayor medida un énfasis en la ayuda a los alumnos vulnerables dentro de las escuelas de enseñanza general, en oposición a una enseñanza segregada. En Finlandia existe un interés especial por la prevención de las dificultades de aprendizaje, a lo que se destina una gran cantidad de recursos en las escuelas primarias. Por ejemplo, todas las escuelas finlandesas cuentan con especialistas para apoyar a los alumnos que necesiten una ayuda adicional.

²¹Lauchalan F. y Fadda R. (2012) The 'Italian model' of full inclusion: Origin and current directions. En *What Works in Inclusion?* editado por C. Boyle, K. Topping. Maidenhead: Open University Press.

²² Alves, I. (2019) International inspiration and national aspirations: inclusive education in Portugal. *International Journal of Inclusive Education* (en proceso de impresión)

²³ Sabel, C., Saxenian, A., Miettinen, R., Kristenson, P. H. y Hautamaki, J. (2011). *Individualized service provision in the new welfare state: Lessons from special education in Finland*. Helsinki: SITRA.

Al poner de relieve estos ejemplos de formulación de políticas, debe resaltarse que no se consideran perfectas, sino que se desea indicar que existen países donde se producen avances interesantes de los que se puede aprender. Hay, además, una gran disparidad en cuanto al enfoque adoptado y los logros conseguidos.

Otras tendencias mundiales

En algunos países, el aumento de la presión por mejorar su posición en las listas de clasificación mundial como resultado de las pruebas normalizadas está obstaculizando el progreso con respecto a la inclusión y la equidad. Ello implica un mayor énfasis en la autonomía escolar y la elección de los padres, que puede materializarse de diversas formas.²⁴ Las escuelas participantes tienen diferentes denominaciones, como escuelas subvencionadas en EE. UU., escuelas gratuitas en Suecia, academias en Inglaterra y escuelas públicas independientes en Australia. En estas escuelas independientes que reciben financiación pública existe la suposición implícita de que una mayor autonomía permitirá el desarrollo de acuerdos organizativos, prácticas y formas de gestión y dirección que resulten más efectivos en la promoción del aprendizaje de todos sus alumnos, especialmente aquellos económicamente más desprotegidos y las minorías.

Esta tendencia política mundial sigue siendo objeto de un amplio debate y existe una gran variedad de opiniones con respecto a la medida en la que se logran los resultados deseados. En particular, preocupa que el desarrollo de sistemas educativos basados en la autonomía, junto con la exigencia de responsabilidades por desempeño, y una mayor competencia entre las escuelas, desfavorezca aún más a las familias con bajos ingresos y pertenecientes a minorías²⁵. Por ejemplo, la decisión de los padres y la competencia entre centros escolares ha aumentado la brecha existente entre escuelas deseables y no deseables en países tan dispares como Chile y Suecia.

Con respecto a estas preocupaciones, la OCDE informa sobre el éxito de determinados sistemas educativos que destacan tanto en medidas de calidad como de equidad²⁶. En tal sentido, sostiene:

Las pruebas son concluyentes: la equidad en la educación tiene beneficios. Los sistemas educativos con el mayor rendimiento en los

países de la OCDE son los que combinan calidad con equidad. En estos sistemas educativos, la vasta mayoría de los estudiantes pueden adquirir competencias y conocimientos de alto nivel en función de su habilidad y motivación y no tanto de sus circunstancias socioeconómicas. (página 14)

²⁴ Meyland-Smith, D. y Evans, N. (2009) *A guide to school choice reforms*. Londres: Policy Exchange.

²⁵ Salokangas, M. y Ainscow, M. (2017) *Inside the autonomous school: making sense of a global educational trend*. Londres: Routledge

²⁶ OCDE (2012), *Equidad y calidad de la educación: Apoyo a estudiantes y escuelas en desventaja*, Publicaciones de la OCDE.

Este punto de vista se ha visto fortalecido por el reciente informe (Report Card) elaborado para UNICEF por el Centro Innocenti²⁷. En él se sostiene que no existe una relación sistemática entre los ingresos de los países y ninguno de los indicadores de la igualdad en la educación. Se destaca, por ejemplo, que algunos de los países más pobres incluidos en la comparación, como Letonia y Lituania, logran un acceso casi universal a la enseñanza preescolar y frenan la desigualdad en los resultados de las pruebas de lectura entre los alumnos de enseñanza primaria y secundaria con más éxito que países con recursos mucho mayores. Se concluye que Finlandia, Letonia y Portugal tienen los sistemas educativos más igualitarios.

De lo anterior, por tanto, se deduce que **los países pueden crear sistemas educativos que sean a la vez excelentes y equitativos**. La pregunta es: ¿cómo puede lograrse?

Recursos útiles

Con miras al futuro, la UNESCO ha elaborado nuevos materiales para apoyar innovaciones educativas inclusivas y equitativas, entre los que cabe destacar:

Guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación. Esta guía ofrece ayuda práctica a los estados miembros para analizar el desempeño de los aspectos de equidad e inclusión en las políticas actuales, decidir las medidas que son necesarias para mejorar dichas políticas y vigilar el progreso de las medidas que se adopten²⁸. Se presenta un marco de evaluación para su utilización en este ejercicio de examen basado en cuatro dimensiones clave: conceptos, declaraciones políticas, estructuras y sistemas y, por último, prácticas.

Esta guía recurre a estudios internacionales y prácticas óptimas en relación con la equidad y la inclusión en sistemas educativos y se ha elaborado con el asesoramiento y apoyo de un grupo de expertos internacionales, como responsables políticos, profesionales, investigadores, educadores de docentes, responsables del desarrollo curricular y representantes de distintos organismos internacionales. Los datos empíricos aportados en esta guía permiten a los estados miembros aprender del progreso realizado por otros países con respecto a sistemas educativos más inclusivos y equitativos. Por ejemplo:

- ¿Cómo evalúa Ghana el carácter inclusivo en sus escuelas de enseñanza general?

²⁷ Oficina de Investigaciones de UNICEF (2018) Un comienzo injusto: La desigualdad en la educación de los niños en los países ricos, Report Card n.º 15 de Innocenti. Oficina de Investigaciones de UNICEF – Innocenti, Florencia.

²⁸ UNESCO (2017) *Asegurar la inclusión y la equidad en la educación*. París: UNESCO

- ¿Cómo está promoviendo Dinamarca un sentimiento colectivo unificador escuchando las opiniones de los niños para lograr una mayor inclusión y equidad?
- ¿Cómo los alumnos ayudan a los profesores en Portugal?

Todos estos ejemplos promueven el derecho de cada alumno a una educación inclusiva y equitativa.

Esta guía resulta de relevancia para todos los países y sistemas educativos. Aunque se abordan las mejoras en la educación formal, se reconoce que la educación se produce en numerosos contextos (formal, no formal e informal) y durante toda la vida. Esta guía puede utilizarse de forma independiente o de forma conjunta con otros procesos y herramientas de revisión política a fin de garantizar que se preste atención a la equidad y la inclusión.

Reaching Out to All Learners (Llegar a todos los alumnos). El conjunto de materiales *Reaching Out to All Learners*, elaborado por la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO, puede resultar de utilidad a las personas encargadas de impulsar este complejo programa.²⁹ A partir de datos de estudios internacionales, estos materiales están destinados a influir y apoyar reflexiones y prácticas inclusivas a todos los niveles de un sistema educativo. Por consiguiente, están dirigidos especialmente a docentes, responsables de centros escolares, administradores de distritos escolares, educadores de docentes y responsables políticos nacionales.

El conjunto de materiales está formado por tres guías interconectadas:

Guía 1. Revisar las políticas nacionales - Proporciona un marco para la revisión de políticas nacionales a fin de crear un contexto político donde puedan usarse de forma efectiva las otras dos guías para fomentar escuelas y aulas más inclusivas.

Guía 2. Dirigir el desarrollo de escuelas inclusivas - Ayuda a los directores y personal responsable de los centros escolares a examinar y mejorar sus escuelas a fin de permitir que todos los alumnos se sientan acogidos y apoyados en su aprendizaje.

Guía 3. Crear aulas inclusivas - El objetivo de esta guía es apoyar a los docentes en el desarrollo de formas más efectivas de implicar e interesar a los niños en las enseñanzas ofrecidas.

El conjunto de materiales está pensado para ser usado de forma flexible en respuesta a contextos que se encuentren en diferentes fases de desarrollo y dispongan de recursos distintos. Teniendo esto en cuenta, enfatiza procesos de aprendizaje activos donde, con el uso de los materiales

²⁹ Disponible en: http://www.ibe.unesco.org/sites/default/files/resources/ibe-crp-inclusiveeducation-2016_eng.pdf

suministrados, se fomenta la colaboración y ayuda mutua para examinar y estimular reflexiones y prácticas. Se muestra una gran cantidad de ejemplos de distintas partes del mundo para fomentar el desarrollo de nuevas formas de ***llegar a todos los alumnos***.

La Agencia Europea para las necesidades educativas especiales y la inclusión educativa ha presentado otros materiales relevantes, como los elaborados a través del proyecto Aumentar los logros de todo el alumnado en la educación inclusiva (Raising the Achievement of all Learners in Inclusive Education).³⁰ En ellos se ofrece una síntesis de información de diferentes países y conclusiones extraídas del trabajo práctico del proyecto. Además, se analizan retos específicos que se han encontrado los países participantes en sus esfuerzos por aumentar los logros de los alumnos, se hace referencia a bibliografía reciente y trabajos del proyecto y se ofrecen recomendaciones para abordar dichos retos.

Asimismo, la Agencia Europea ha colaborado con la UNESCO para realizar una recopilación de casos prácticos que ayude a las partes interesadas (por ej., responsables políticos, docentes y educadores, investigadores, asociados para el desarrollo, ONG) en el desarrollo y aplicación de políticas educativas, programas y prácticas inclusivos y equitativos.³¹

³⁰ <https://www.european-agency.org/resources/publications/raising-achievement-all-learners-project-overview>

³¹ <https://www.inclusive-education-in-action.org/>

3. ¿Cuáles son las repercusiones para la futura formulación de políticas?

Como se explica en los primeros dos apartados de este informe, desde 1990 se ha realizado un esfuerzo significativo por promover una educación de calidad para todos. Sin embargo, la realidad existente en muchos países no muestra ninguna transformación significativa de los sistemas educativos ni de las políticas. Por tanto, debe mantenerse, o incluso intensificarse, el impulso de las reformas buscando formas más efectivas de abordar los obstáculos que impiden el progreso en este ámbito.

Partiendo de las conclusiones extraídas de las distintas experiencias y estudios resumidos que se han llevado a cabo hasta la fecha, en este tercer apartado se apunta a medidas que son necesarias en relación con este complejo programa político. Las recomendaciones realizadas parten de la idea de que **la inclusión y la equidad no deben considerarse políticas independientes entre sí**. Por el contrario, deben verse como principios que guían todas las políticas nacionales, especialmente aquellas que se refieren a los currículos, los mecanismos de valoración, la supervisión, la evaluación escolar, la formación de los docentes y el presupuesto. Tienen que ver, por tanto, con el cambio.

Gestión del cambio

Los estudios realizados a nivel internacional sobre el cambio educativo³² sugieren que las políticas de reforma deben partir de las siguientes premisas:

- **Es fundamental que exista claridad de objetivos para movilizar el apoyo general** – para avanzar es necesario tener una concepción común del razonamiento y los objetivos de los cambios que van a introducirse
- **La política se efectúa a todos los niveles de un sistema educativo nacional, no solo en el aula** – esto significa que las estrategias de cambio deben tratar de influir en el mayor número posible de partes interesadas
- **El cambio educativo es sencillo desde un punto de vista técnico, aunque complejo desde una perspectiva política y social** – por tanto, deben realizarse esfuerzos para convencer a las partes interesadas del valor de los cambios que se proponen
- **Los datos empíricos funcionan de catalizador de un cambio con éxito** – en particular, el conocimiento de situación actual que tienen las partes interesadas debe guiar los procesos de planificación

Partiendo de esta base, a continuación se indican seis recomendaciones sobre medidas que deberían adoptarse para promover la inclusión y la equidad en los

³² Fullan, M. (2007), *The New Meaning of Educational Change*, 4ª ed., Teachers College Press, Nueva York (Nueva York).

sistemas educativos. Es importante destacar que estas recomendaciones no implican la necesidad de realizar una gran inversión en recursos adicionales. Por el contrario, apuntan a un uso más efectivo de los recursos con los que ya cuenta el sistema. Se desprende, por tanto, la necesidad de implicación de todas las partes interesadas: responsables políticos, administradores, docentes, alumnos, familias e investigadores.

Medidas recomendadas

Medida 1: Establecer definiciones claras de lo que significa la inclusión y la equidad en la educación.

En muchos países la educación inclusiva se sigue considerando una manera de atender a los niños con discapacidades en el contexto de la educación regular. Sin embargo, internacionalmente se entiende cada vez en mayor medida como un principio más amplio que apoya y atiende la diversidad de todos los alumnos. Esto supone que su objeto es **eliminar la exclusión social como consecuencia de actitudes y respuestas a la diversidad en cuanto a raza, clase social, origen étnico, religión, género y aptitudes**. De este modo, parte de la convicción que la educación es un derecho humano fundamental y el cimiento de una sociedad más justa.

Como se ha explicado anteriormente, la política debe aplicarse a todos los niveles de un sistema educativo, no solo en la escuela y el aula. Asimismo, cabe señalar que la promoción de la inclusión y la equidad no se limita simplemente a un cambio técnico u organizativo, sino que se trata de un movimiento en una dirección filosófica clara, lo que requiere que exista una cultura de la inclusión que penetre en el sistema educativo.

La creación de un cambio cultural de este tipo exige un compromiso compartido entre las personas encargadas en el plano nacional, de distrito y de centro escolar. Por tanto, resulta fundamental que las personas que deban implicarse en este cambio tengan una idea clara de lo que se pretende con ello. En particular, deben definirse bien los términos «inclusión» y «equidad» de forma que entiendan su significado una gama diversa de partes interesadas. La «Guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación» de la UNESCO, a la que se hace referencia anteriormente, resulta de especial utilidad en el sentido de que evita utilizar jerga especializada. En su glosario de términos se explican:

- **Inclusión** es el proceso que ayuda a superar los obstáculos que limitan la presencia, la participación y los logros de los estudiantes.
- **Equidad** consiste en garantizar la justicia, de tal forma que la educación de todos los estudiantes se considera de igual importancia.

Por tanto, el mensaje central es simple: **todos los y las estudiantes cuentan, y cuentan por igual**. Sin embargo, intentar poner en práctica este mensaje es complejo. Es probable que exija cambios en la teoría y la práctica en todos los niveles del sistema educativo, desde los docentes en el aula y otras personas que trabajan

en experiencias educativas directamente hasta los responsables de la política nacional y la comunidad en general.

Medida 2: Usar datos empíricos para identificar obstáculos contextuales que impiden la participación y el progreso de los alumnos.

Para poder abordar los problemas de acceso y equidad en los sistemas educativos, es importante saber quién está incluido, quién es separado y quién está excluido de la escolaridad. Es fundamental entender que **la exclusión reviste muchas formas y manifestaciones**, como:

- **Privación de las perspectivas vitales necesarias para aprender** - Por ejemplo, vivir en condiciones impropias para la salud y el bienestar, al carecer, entre otras cosas, de vivienda, alimentación y vestimenta adecuadas, o vivir en condiciones de desprotección o inseguridad.
- **Exclusión del ingreso en una escuela o un programa educativo** - Por ejemplo, no poder pagar los gastos de matrícula o escolaridad, no cumplir con los criterios exigidos para el ingreso o vestir de forma considerada inadmisibles por la escuela.
- **Exclusión de la participación regular y continua en la escuela o un programa educativo** - Por ejemplo, la escuela o el programa están demasiado lejos para asistir a ellos de forma regular; imposibilidad de costear de forma continua la participación; no tener tiempo para asistir a la escuela debido a otras exigencias de la vida; clausura del centro escolar o el programa; sufrir alguna enfermedad u otro problema de salud.
- **Exclusión de experiencias interesantes de aprendizaje** - Por ejemplo, procesos de enseñanza y aprendizaje que no se corresponden con las necesidades de aprendizaje del alumno; la lengua de instrucción y de los materiales no son comprensibles; el alumno vive experiencias incómodas, negativas o desalentadoras en la escuela o el programa, como discriminación, prejuicios, intimidación o violencia.
- **Privación del reconocimiento de los conocimientos adquiridos** - Por ejemplo, los conocimientos adquiridos en un programa no formal no se reconocen a la hora de ingresar en un programa formal; los conocimientos adquiridos no se consideran admisibles para una obtención de una titulación; los conocimientos adquiridos no se consideran válidos para acceder a otras posibilidades de aprendizaje.
- **Imposibilidad de contribuir con los conocimientos adquiridos al desarrollo de la comunidad y la sociedad.** Por ejemplo, se considera que el saber adquirido reviste escaso interés para la sociedad, la escuela o el programa a los que asiste el alumno se consideran de baja valoración social y no cuenta con el respeto de la sociedad, escasean las oportunidades de empleo en el campo del saber adquirido, o las oportunidades de empleo en general, o la sociedad discrimina a ciertas personas en razón de diferencias

socialmente atribuidas, con independencia del saber que hayan adquirido esas personas.³³

Sin un compromiso con la aportación de datos empíricos con respecto a estas manifestaciones de exclusión, no es posible la rendición de cuentas. Sin embargo, cuando la recopilación de datos solo se centra en categorías particulares de alumnos, existe el riesgo de promover opiniones relativas a que los alumnos que comparten determinadas características o proceden de situaciones familiares similares sufren un déficit. Asimismo, con ello se distrae la atención de cuestiones más fundamentales, como: ***¿Por qué fracasan algunos alumnos? ¿Cuáles son los obstáculos que sufren algunos de nuestros alumnos?***

La aportación de datos empíricos con respecto a estas complejas cuestiones puede servir para estimular iniciativas encaminadas a buscar formas más efectivas de promover la participación y el progreso de todos los alumnos. Por tanto, se necesita disponer de datos sobre factores contextuales, como un análisis de políticas, prácticas e instalaciones, así como de actitudes y relaciones sociales.

Debe solicitarse y valorarse la opinión de los jóvenes, especialmente de los pertenecientes a grupos en riesgo. Sus voces pueden espolear a los responsables políticos y los profesionales para que busquen formas más efectivas de garantizar la inclusión de todos los niños³⁴. En este punto, es necesario reconocer que determinados grupos son especialmente vulnerables de resultar ignorados, como los alumnos en todo tipo de situaciones de discapacidad, los pertenecientes a minorías étnicas o de otro tipo y los procedentes de familias con bajos ingresos. Los planes de acción deben tener en cuenta a todos estos alumnos y eliminar los obstáculos que impiden su participación y aprendizaje.

Debido a la mejora de las capacidades tecnológicas para gestionar grandes cantidades de tipos diferentes de datos, resulta cada vez más viable generar información sobre las numerosas influencias que afectan a la inclusión, la segregación y la exclusión de alumnos en los sistemas educativos. La concentración en estos factores puede ayudar a la creación de las condiciones necesarias para promover la inclusión y la equidad.

Todo ello tiene importantes repercusiones en la forma en la que los países establecen sistemas nacionales de rendición de cuentas con respecto a la educación. En lo referente a esta cuestión, el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2017/18 sostiene que la falta de rendición de cuentas puede hacer peligrar el progreso, al posibilitar que en los sistemas educativos se incrusten prácticas perjudiciales³⁵. Asimismo, apunta a que, cuando los sistemas públicos no imparten una educación de suficiente calidad, las personas marginadas salen perdiendo. Por

³³ Lucha contra la exclusión en la educación: guía de evaluación de los sistemas educativos rumbo a sociedades más inclusivas y justas. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000217073_spa

³⁴ Ainscow, M. y Messiou, K. (2017) Engaging with the views of students to promote inclusion in education. *Journal of Educational Change*, 19 (1), 1-17

³⁵ <https://es.unesco.org/gem-report/node/1464>

tanto, la exigencia de responsabilidades debe implicar la actuación cuando algo no funciona, a través de la política, la legislación o las actividades de promoción, incluidos los acuerdos para proteger los derechos de los ciudadanos. El informe concluye que **tenemos necesidad de mecanismos más sólidos para consagrar y hacer cumplir el derecho a la educación y exigir a todos los gobiernos cuentas de sus compromisos.**

Medida 3: Garantizar el apoyo a los docentes en la promoción de la inclusión y la equidad.

No existe un modelo único de las características que debe tener una escuela inclusiva. **Lo que tienen en común las escuelas altamente inclusivas es que son lugares donde se acoge y apoya a todos los alumnos**, no solo a los que tienen alguna discapacidad o dificultades.³⁶ Asimismo, existen pruebas fehacientes del potencial de planteamientos que fomentan la colaboración entre los alumnos para crear condiciones en el aula que puedan maximizar la participación y, al mismo tiempo, lograr altos niveles de aprendizaje de todos los componentes de una clase.³⁷

Según ha constatado la OCDE, **los países donde los docentes consideran que se valora su profesión muestran mayores niveles de equidad en los resultados de aprendizaje**³⁸. Por ello se deben reformar las escuelas y mejorar las prácticas de forma que los profesores se sientan respaldados a la hora de responder de manera positiva a la diversidad de los alumnos, considerando las diferencias individuales no como problemas que hay que solucionar, sino como oportunidades de enriquecer el aprendizaje. De esta forma, al considerar las dificultades experimentadas por los alumnos se puede formular un programa para el cambio y permitir una mayor comprensión de la forma en que se pueden propiciar dichos avances. Existe mayor probabilidad de que este tipo de planteamientos tenga resultados satisfactorios en contextos donde haya una cultura de colaboración que fomente y apoye la resolución de problemas. Por tanto, la creación de prácticas inclusivas debe lograr la colaboración de las personas que pertenecen a un contexto determinado para abordar los obstáculos a la educación que encuentran algunos alumnos³⁹.

Desde la 48ª Conferencia Internacional de Educación de la UNESCO, «La educación inclusiva: El camino hacia el futuro», se advierte un interés creciente en las reformas

³⁶ Dyson, A., Howes, A. y Roberts, B. (2004). What do we really know about inclusive schools? a systematic review of the research evidence. D. Mitchell (ed.), *Special Educational Needs and Inclusive Education: Major Themes in Education*. Londres, Routledge.

³⁷ Johnson, D.W., Johnson, R.T. y Holubec, E. (1998) *Cooperation in the classroom*. Edina, MN: Interaction Book Company.

³⁸ Schleicher, A. (2015), *Schools for 21st-Century learners: Strong leaders, confident teachers, innovative approaches*, Publicaciones de la OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264231191-en>

³⁹ Ainscow, M., Booth, T., Dyson, A., con Farrell, P., Frankham, J., Gallannaugh, F., Howes, A. y Smith, R. (2006) *Improving Schools, Developing Inclusion*. Londres: Routledge

de la formación docente a fin de garantizar que los profesores estén preparados y cuenten con el apoyo necesario para lograr la participación y el aprendizaje de todos los alumnos⁴⁰. Esa preparación comienza con la formación inicial del profesorado y debe continuar durante toda su vida profesional.

Conforme los sistemas vayan siendo más inclusivos, **el desarrollo profesional adquiere especial importancia** debido a los nuevos retos a los que se enfrentan los docentes en las escuelas de enseñanza general, quienes tendrán que dar respuesta a una diversidad mayor de alumnado. Sin embargo, para entender en qué medida se encuentran preparados los docentes para la educación inclusiva y la función que desempeñan en la reducción de las desigualdades, deben tenerse en cuenta las diferencias regionales en la cualificación, suministro y distribución del profesorado, así como abordarse cuestiones más generales relativas a la calidad y el contenido de la formación docente. Estas disparidades mundiales imponen distintas exigencias en los sistemas nacionales de formación del profesorado. Un modelo de formación docente que funcione en los países donde esta profesión tenga un estatus elevado y un buen salario es poco probable que resulte exitoso en contextos donde exista una grave escasez de profesorado. También será necesario dotar de desarrollo profesional permanente a los educadores especiales, cuya labor sufrirá importantes variaciones en cuanto al contexto y el enfoque.

Otra importante repercusión es que los administradores de los centros escolares deben ofrecer una dirección eficaz abordando estos retos de forma que se contribuya a crear un clima de apoyo que dé cabida al aprendizaje profesional de los docentes. Aunque la forma y estructura de la formación docente sean diferentes, los problemas y retos comunes a la hora de cumplir el Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 4 conforman un programa para guiar el desarrollo del profesorado a todos los niveles.

Medida 4: Diseñar el currículo y los procedimientos de evaluación teniendo en mente a todo el alumnado.

En un sistema educativo basado en los principios de inclusión y equidad, debe evaluarse a todos los alumnos de forma continua con respecto a su progreso en el plan de estudios. De esta forma, los docentes pueden dar respuesta a una amplia gama de alumnos, teniendo en cuenta que cada uno de ellos es único. Lo anterior significa que los docentes y otros profesionales deben conocer a fondo las características y los logros de sus alumnos, al tiempo que evalúan cualidades más generales, como su capacidad de colaboración. Sin embargo, la habilidad de identificar el nivel de rendimiento de cada alumno no es suficiente. **Los docentes de sistemas inclusivos deben calibrar la efectividad de su enseñanza con respecto a todos sus alumnos** y ser conscientes de lo que debe hacerse para posibilitar al máximo el aprendizaje de cada alumno.

⁴⁰ Florian, L y Pantic, N (2017) Teacher education for the changing demographics of schooling: Policy, practice and research. En *Teacher Education for the Changing Demographics of Schooling: Inclusive Learning and Educational Equity*. vol. 2, Inclusive Learning and Educational Equity, vol. 2, Springer, pp. 1-5.

Para poder llevar a cabo una evaluación destinada a la mejora del aprendizaje de todos y cada uno de los alumnos, es necesario contar con información formativa y recapitulativa donde se reconozca la importancia de la relación entre el currículo, el alumno, la pedagogía y la comunidad donde se produce el aprendizaje. Resulta por tanto fundamental la personalización de la enseñanza y el aprendizaje. Lo anterior implica que la evaluación debe centrarse no solo en las características y logros de los alumnos, sino también en el currículo y en la forma en que cada estudiante puede aprender dentro y fuera de este. También es necesario evitar el uso de pruebas que tengan sesgos que puedan perjudicar a las personas discapacitadas, las mujeres, las personas pobres, los migrantes y los descendientes de indígenas.⁴¹

El profesorado debe contar con la cualificación necesaria para realizar él mismo las evaluaciones: para estar preparado debe contar con opciones de desarrollo profesional permanente. También debe buscar formas de colaborar con educadores especiales, psicólogos, trabajadores sociales y profesionales médicos cuando estén disponibles. No obstante, los colaboradores más importantes son sus compañeros, los padres y los mismos alumnos, ya que son quienes están en posición de ver las cosas desde un punto de vista único y, por tanto, pueden ofrecer diferentes perspectivas sobre lo que es necesario para ayudar a progresar a todos los alumnos.

Medida 5: Estructura y gestión de los sistemas educativos de forma que se implique a todos los alumnos.

Para poder avanzar hacia la inclusión y la equidad es probable que sea necesario reestructurar la forma en que se imparte la educación en un país. Ante esto, es posible que se opongan algunas de las personas implicadas, sobre todo los padres que, comprensiblemente, desean lo mejor para sus hijos. En particular, los padres que se han esforzado por conseguir un apoyo adicional para sus hijos pueden mostrar preocupación por que este desaparezca en el avance hacia la inclusión.

La resolución de las dificultades de este tipo implica el imperativo de ***que el personal responsable a nivel nacional, de distrito y de centro escolar tengan un compromiso común***. En especial, deben valorar las diferencias, invertir en colaboración y comprometerse con el suministro de oportunidades educativas equitativas. En definitiva, los dirigentes a todos los niveles de un sistema educativo deben estar preparados para analizar su propia situación, identificar los obstáculos y los apoyos locales y planificar un proceso de desarrollo adecuado para promover el desarrollo de actitudes y prácticas inclusivas.

Es probable que la existencia en algunos países de sistemas educativos públicos y privados paralelos mitiguen la repercusión de las políticas de promoción de la inclusión y la equidad. Asimismo, como se observa anteriormente, en algunos países se hace cada vez más hincapié en la idea de la autonomía escolar en contextos políticos basados en la competencia y la elección. Por otro lado, se ha constatado que ***la colaboración entre centros escolares puede fortalecer la capacidad de***

⁴¹ <https://www.researchgate.net/publication/318380606>

las organizaciones individuales para atender la diversidad del alumnado.⁴² De forma específica, las asociaciones entre escuelas pueden ayudar a reducir la polarización de estas, con lo que se beneficia especialmente a los alumnos que se encuentran marginados en los extremos de un sistema educativo. Asimismo, existen indicios de que, cuando las escuelas tratan de crear formas de trabajo donde haya una mayor colaboración, ello puede repercutir en la forma en la que los profesores se perciben a sí mismos y a su trabajo. En concreto, el hecho de comparar las prácticas llevadas a cabo en diferentes centros escolares puede hacer que los profesores vean con otros ojos a los alumnos con bajo desempeño. De esta forma, no se considera «problemáticos» a los alumnos a los que no resulta fácil educar dentro de las rutinas escolares establecidas, sino un motivo para que los docentes se cuestionen y replanteen sus prácticas a fin de hacerlas más receptivas y flexibles.

A fin de fomentar dichas formas de colaboración es necesario establecer una coordinación local. Como se indica en un estudio realizado recientemente, cuatro de los sistemas educativos nacionales más exitosos (Singapur, Estonia, Finlandia y Ontario) tienen un «nivel intermedio» homogéneo, independientemente de sus diferentes grados de autonomía escolar o descentralización en la adopción de decisiones⁴³. En particular, todos disponen de estructuras a nivel de distrito que coinciden en considerar que, para mantener tanto la equidad como la excelencia, es necesario que haya una influencia de coordinación oficial con rendición de cuentas local.

En este proceso, un factor fundamental consiste en la capacidad directiva a todos los niveles de un sistema educativo. Se sabe que existen formas específicas de dirección que resultan efectivas en la promoción de la inclusión en la educación⁴⁴. Estos planteamientos centran la atención en la enseñanza y el aprendizaje; crean comunidades de alumnos, profesores y padres sólidas e implicadas; propician una mejor comprensión de la importancia de la educación entre las familias; y fomentan un apoyo interinstitucional.

La mayoría de los países aún disponen de diversos tipos de enseñanza especial separada para determinados alumnos, aunque, conforme las escuelas locales vayan siendo más inclusivas, **debería disminuir la necesidad de estos servicios segregados**. Dada esta diversidad en la oferta educativa, es importante fomentar la colaboración entre diversos sectores, especialmente para minimizar el aislamiento social.

Medida 6: Implicar a las comunidades en el desarrollo y aplicación de políticas para promover la inclusión y la equidad en la educación.

⁴² Muijs, D., Ainscow, M., Chapman, C. y West, M. (2011) *Collaboration and networking in education*. Londres: Springer

⁴³ <http://sarabubb.com/middle-tier/4594671314>

⁴⁴ Riehl, C.J. (2000) The principal's role in creating inclusive schools for diverse students: a review of normative, empirical, and critical literature on the practice of educational administration. *Review of Educational Research* 70(1), 55-81.

Con el objetivo de fomentar la inclusión y la equidad en la educación, los gobiernos deben movilizar recursos humanos y financieros, algunos de los cuales pueden no estar bajo su control directo. Resulta, por tanto, esencial, la formación de asociaciones entre partes interesadas clave que puedan apoyar y responsabilizarse del proceso de cambio, entre las que cabe destacar: padres y cuidadores; docentes y otros profesionales de la educación; instructores de docentes e investigadores; administradores y directores a nivel escolar, local y nacional; responsables políticos y proveedores de servicios en otros sectores (p. ej., sanidad, protección de menores y servicios sociales); grupos de la sociedad civil; y miembros de grupos minoritarios que se encuentran en riesgo de exclusión.

La implicación de las familias resulta especialmente determinante. En algunos países los padres y las autoridades de educación ya colaboran de forma estrecha en el desarrollo de programas comunitarios para determinados grupos de alumnos, como los que sufren exclusión por su género, estatus social o discapacidad. Es lógico, por tanto, que el paso siguiente consista en la implicación de estos padres en el apoyo del cambio para lograr la inclusión en las escuelas.⁴⁵

Una pauta que se desprende de los estudios internacionales realizados es el hecho de que la existencia de una mayor autonomía escolar dentro de los sistemas basados en la competencia y la elección está reduciendo las conexiones entre las escuelas y sus comunidades locales⁴⁶. Lo que resulta preocupante dado que los estudios apuntan a la importancia vital de la colaboración de las escuelas con las familias para romper la conexión entre los hogares desfavorecidos y los malos resultados educativos. A este respecto, existen numerosos ejemplos de lo que puede suceder cuando la actuación de la escuela está en consonancia con una estrategia unificada en la que colaboran otros agentes locales, como empleados, grupos comunitarios, universidades y servicios públicos. Ello no implica necesariamente que las escuelas realicen un esfuerzo mayor, sino que se creen asociaciones más allá del centro escolar, donde los distintos participantes multipliquen la repercusión de las iniciativas de los demás. Se trata de garantizar que todos los niños reciban un apoyo efectivo de manos de sus familias y comunidades, lo que, a su vez, implica garantizar que las escuelas puedan aprovechar los recursos que ofrecen las familias y apoyar la ampliación de estos.

Partiendo de este argumento, en el Reino Unido se han emprendido iniciativas dirigidas a promover el desarrollo de «comunidades de niños» en zonas específicas,⁴⁷ inspiradas en las actuaciones de la organización Harlem Children's Zone en Estados Unidos. En ellas se trata de mejorar los resultados de los niños y los jóvenes en zonas desfavorecidas a través de planteamientos caracterizados por ser «doblemente holísticos», es decir, procuran crear medidas coordinadas que, por un lado, combatan los factores que generan desventajas para los niños y, por otro, mejoren aquellos que los apoyan en todos los aspectos y momentos de su vida, desde la concepción hasta

⁴⁵ Miles, S. (2002) *Family Action for Inclusion in Education*. Manchester, Enabling Education Network.

⁴⁶ Op. cit. (Salokangas y Ainscow, 2017)

⁴⁷ Dyson, A. y Kerr, K. (2013) *Developing children's zones for England: What's the evidence?* Londres: Save the Children.

la edad adulta.

Al igual que otras iniciativas centradas en zonas específicas, las comunidades de niños cuentan con la implicación de un gran número de participantes, que colaboran de forma coordinada. Las escuelas tienen un papel clave en estas asociaciones y pueden ser sus principales motores. El objetivo es mejorar una amplia gama de resultados con respecto a niños y jóvenes, tales como, entre otros, los resultados educativos (no entendidos de forma restrictiva como resultados en cuanto a logros). La salud, el bienestar, el desarrollo personal y social, el progreso en la edad temprana y la obtención de empleo son tan importantes como un buen desempeño en la escuela. Ello no se debe a una minusvaloración del logro, sino a un reconocimiento de que todos los resultados de los niños y los jóvenes están interrelacionados y de que los factores que promueven o dificultan un determinado resultado muy probablemente también promuevan o dificulten los resultados en general.

Pasos hacia adelante

A continuación se resumen las seis medidas que se recomiendan partiendo del análisis de las experiencias internacionales, los estudios y los documentos políticos elaborados:

Medida 1: Establecer definiciones claras de lo que significa la inclusión y la equidad en la educación.

Medida 2: Usar datos empíricos para identificar obstáculos contextuales que impiden la participación y el progreso de los alumnos.

Medida 3: Garantizar el apoyo a los docentes en la promoción de la inclusión y la equidad.

Medida 4: Diseñar el currículo y los procedimientos de evaluación teniendo en mente a todo el alumnado.

Medida 5: Estructura y gestión de los sistemas educativos de forma que se implique a todos los alumnos.

Medida 6: Implicar a las comunidades en el desarrollo y aplicación de políticas para promover la inclusión y la equidad en la educación.

Estas medidas tienen grandes repercusiones para la práctica de dirección en las escuelas y los sistemas educativos en general. En particular, exigen el fomento de esfuerzos coordinados y constantes en torno a la idea de que es poco probable que se logre cambiar los resultados de los alumnos vulnerables si no se cambian también las actitudes, creencias y comportamientos de los adultos. Por consiguiente, como punto de partida, la pelota está en el tejado de responsables políticos y profesionales, para lo que deben mejorar su capacidad de imaginar lo que puede lograrse y tener un mayor sentido de la responsabilidad para llevarlo a cabo. También se deben abordar las presunciones negativas que se dan por sentado, relacionadas con frecuencia con

las expectativas en torno a determinados grupos de alumnos, sus capacidades y comportamientos.

Asimismo, es importante estudiar, fomentar y evaluar la inclusión y la equidad educativas desde un punto de vista intersectorial que abarque la educación preescolar, básica, secundaria y superior. Ello solo será posible si los gobiernos y la sociedad civil reconocen que *«el talento se reparte por igual entre ricos y pobres en todas las culturas, géneros, nacionalidades y discapacidades»*.⁴⁸

Lo que es más importante, significa que **los gobiernos deben apostar por un compromiso claro y auténtico con la inclusión y la equidad**, poniendo de relieve las ventajas para padres e hijos y para la comunidad en general, al tiempo que reconocen que a inclusión social y la inclusión educativa van de la mano. En este punto, resulta conveniente distinguir entre **necesidades, derechos y oportunidades**. Si bien todos los alumnos tienen necesidades (p. ej., de una enseñanza adecuada), también tienen derecho a participar plenamente en una institución social común (es decir, una escuela de enseñanza general local) que les ofrezca una gama variada de oportunidades relevantes. Con demasiada frecuencia los padres se ven obligados a elegir entre garantizar la atención a las necesidades de sus hijos (lo que, en ocasiones, implica destinarlos a escuelas especiales o aulas separadas) y garantizar que tengan los mismos derechos y oportunidades que el resto de alumnos (lo que implica su ubicación en una escuela de enseñanza general).

Por tanto, el objetivo es crear sistemas educativos donde no sea necesario realizar este tipo de elecciones. Dichos sistemas deben tratar de apoyar a las escuelas y docentes locales ayudándoles a desarrollar sus capacidades para atender la diversidad y fomentando la colaboración entre los distintos sectores. De este modo, el legado de Salamanca continuará desempeñando un papel importante. En particular, sigue siendo sumamente pertinente el argumento expuesto en la Declaración de Salamanca de que las escuelas inclusivas *representan el medio más eficaz para combatir las actitudes discriminatorias, crear comunidades de acogida y construir una sociedad integradora*.

⁴⁸ Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial (2011). *Encuesta Mundial sobre la Discapacidad*.

Agradecimientos

Este informe ha sido elaborado por Mel Ainscow, Universidad de Manchester (Reino Unido).

La versión anterior de este texto contó con el asesoramiento de:

Douglas Biklen, Universidad de Syracuse (EE. UU.)

Verity Donnelly, Agencia Europea para las necesidades educativas especiales y la inclusión educativa

Petra Engelbrecht, Universidad del Noroeste (Sudáfrica)

Lani Florian, Universidad de Edimburgo (Reino Unido)

Francisco Javier Gil, Universidad de Santiago (Chile)

Humberto Javier Rodríguez Hernández, Escuela Normal de Especialización
Humberto Ramos Lozano (México)

Cor Meijer, Agencia Europea para las necesidades educativas especiales y la inclusión educativa

Florence Migeon, UNESCO