



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



Oficina Internacional de Educación

48ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación (CIE 2008)

Tema: Inclusión Educativa: El Camino del Futuro

Un desafío para compartir

Renato Opertti

Coordinador del Programa de Construcción de Capacidades Curriculares y de la Comunidad de Práctica en Desarrollo Curricular
Oficina Internacional de Educación (OIE – UNESCO)

Resumen

La 48ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación (CIE, prevista Noviembre del 2008 en Ginebra) se centrará principalmente en ampliar y fortalecer el entendimiento de la teoría y la práctica de la inclusión educativa mientras que al mismo tiempo se debatirá cómo los gobiernos pueden desarrollar e implementar políticas bajo una visión de largo aliento que ponga el acento en las relación alumno-docente. Tradicionalmente, el concepto de inclusión educativa ha sido restringido a definiciones de alumnos con necesidades especiales, pero ha evolucionado hacia la idea de que niñas, niños y jóvenes tienen derecho a una educación inclusiva que implica equivalentes oportunidades de aprendizaje en diferentes tipos de escuelas independientemente de sus antecedentes sociales y culturales y de sus diferencias en las habilidades y capacidades.

El énfasis es en la efectiva integración mediante la generación de ambientes inclusivos lo cual supone respetar, entender y proteger la diversidad. Los sistemas educativos, las escuelas y los docentes principalmente responden a las expectativas y necesidades de los alumnos mediante la garantía de un igual acceso efectivo a la educación y a un marco curricular unitario. En tanto constituye una preocupación común a los procesos de reforma educativa tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, la inclusión educativa puede ser considerada como una estrategia central para abordar las causas y consecuencias de la exclusión dentro del enfoque holístico de las metas de EPT y de la concepción de la educación como un derecho. Su fin último es facilitar y democratizar los ambientes y las oportunidades de aprendizaje para todos.

1. Marco Institucional

El Consejo Intergubernamental de la Oficina Internacional de Educación (OIE-UNESCO), integrado por 28 Estados-Miembro de la UNESCO, ha decidido proponer al Consejo Ejecutivo de UNESCO que la 48ª. Reunión de la Conferencia Internacional de Educación (CIE) se centre en el tema “**Inclusión Educativa: El camino del Futuro**” y se lleve tentativamente a cabo en Ginebra entre el 25 y el 28 de noviembre de 2008. Bajo el tema general de “Inclusión Educativa” y considerando la definición de inclusión

que da UNESCO como marco de referencia (véase el punto 3), cuatro sub-temas / talleres -que serán presididos por Ministros de Educación- se han propuesto para articular la 48° CIE:

- (a) *Inclusión Educativa: Enfoques, Alcance y Contenido* (para entender mejor la teoría y la práctica de la inclusión educativa);
- (b) *Inclusión Educativa: Políticas Públicas* (para demostrar la importancia del rol de los gobiernos en el desarrollo y la implementación de políticas de inclusión educativa);
- (c) *Inclusión Educativa: Sistemas, Vínculos y Transiciones* (para crear sistemas educativos que ofrezcan oportunidades para el aprendizaje durante toda la vida); y
- (d) *Inclusión Educativa: Alumnos y Docentes* (para promover un clima de aprendizaje en el marco del cual los docentes estén capacitados para poder atender las diversas expectativas y necesidades de alumnas y alumnos).

El Consejo Intergubernamental de la OIE visualiza a la 48° CIE como una oportunidad para promover el diálogo entre Ministros de Educación, haciendo énfasis en algunos temas universales y complejos, que involucren a la audiencia. Se espera que la CIE cumpla un rol central en la orientación y clarificación del debate sobre Inclusión Educativa.

Este Consejo también ha propuesto que la CIE se lleve a cabo sobre la base de evidencia y deberá incitar a los Ministros de Educación a enriquecer el debate con políticas que respondan a la evidencia.

Este marco institucional brinda una buena oportunidad para promover un debate de alcance mundial sobre Inclusión Educativa desde una perspectiva inter-regional señalando y compartiendo preocupaciones y desafíos comunes, como así también sentando las bases para la elaboración de rúters críticos que conduzcan a avanzar en el desarrollo de propuestas de políticas acordadas por la comunidad internacional.

En el presente documento, discutimos cuatro temas: (i) los roles de la Educación como derecho; (ii) el marco normativo y las metas de la Educación Para Todos (EPT); (iii) fuentes significativas de exclusión y (iv) el concepto y dimensiones claves de la Inclusión Educativa.

II. Los roles de la educación como derecho

Los países desarrollados y en vías de desarrollo experimentan un desafío mundial común respecto de cómo promover e implementar el derecho a la educación como oportunidades y logros concretos, factibles y perdurables para que todos puedan crecer social e individualmente y tener una oportunidad real de éxito en la vida. Se trata de un concepto universal que contextualiza, orienta, legitima y da contenido a la discusión acerca de los roles claves de la educación en la sociedad actual. Además, al mismo tiempo, contribuye a superar una “visión” de la educación que se constituye esencialmente por la suma inarticulada de políticas en las dimensiones del acceso, la retención y el egreso visualizadas como modos tradicionalmente privilegiados de combatir la exclusión y desafiliación del sistema educativo.

Los informes de la Comisión de Derechos Humanos proporcionan un marco conceptual desafiante para promover el pensamiento y la acción colectiva en torno al derecho a la educación. Catarina Tomasevski¹ ha expresado que “el derecho a la educación requiere derechos individuales a la educación ejecutables, garantías para los derechos humanos en educación y en la instrumentalización de la educación para el goce de todos los derechos humanos a través de la educación”. En términos complementarios, Vernor Muñoz Villalobos² señala que el derecho a la educación debería considerar el acceso de niños y adolescentes, con especial énfasis en las jóvenes embarazadas y madres adolescentes, inmigrantes, poblaciones autóctonas, minorías y personas con capacidades diferentes.

Muñoz identifica elementos centrales de un enfoque holístico orientado hacia la promoción y protección del derecho a la educación: fondos garantizados, educación gratuita y obligatoria, la lucha contra todas las formas de exclusión y discriminación, y el fortalecimiento de la calidad del aprendizaje con sólidas bases en los derechos del hombre. Estos elementos deberían ser parte de una política y un marco de acción común, y no ser visualizados como medidas que podrían tomarse o llevarse a cabo de manera aislada. Del mismo modo, Rosa María Torres destaca que el derecho a la educación supone el desarrollo de una educación en sintonía con el tiempo, las realidades y las necesidades de aprendizaje de las personas en cada contexto y momento (la educación como alternativa y como alterativa)³.

El derecho a la educación visto desde una perspectiva holística implica profundizar en el rol de la educación en la sociedad en por lo menos cinco dimensiones centrales:

- (a) La Educación como factor responsable de sentar las bases empíricas y conceptuales para forjar una ciudadanía democrática (conociendo y llevando a la práctica los valores, entre otros, de la libertad, el pluralismo, la justicia, la solidaridad, la tolerancia, el respeto y la excelencia) mediante la combinación y conciliación de preocupaciones y responsabilidades universales, nacionales y locales. Integración significa entendimiento y respeto por la diversidad y sus múltiples expresiones mediante el hecho de compartir un conjunto común de valores y normas universales. La discusión actual (por ejemplo en Francia) en torno a los modelos culturales de ciudadanía republicanos y liberales resulta ilustrativo de las tensiones y conflictos, tal como lo expresara Ives Lenoir⁴, entre una representación universal de valores y normas basadas en una común

¹ Tomasevsky, Katarina. 2004. *Economic, social and cultural rights. The right to education. Informe presentado por la Reportera Especial, Katarina Tomasevski* Ginebra: Consejo Económico y Social, Naciones Unidas

² Vernor Muñoz Villalobos. 2004. *Economic, social and cultural rights. The right to education. Informe presentado por el Reportero Especial, Vernor Muñoz Villalobos*. Ginebra: Consejo Económico y Social, Naciones Unidas

³ Torres, M. R. 2006. *Derecho a la educación es más que el acceso a la escuela. EL derecho a la Educación en un mundo globalizado. Volumen I (coordinado por L. M. Naya y P. Dávila)*. Donostia: Espacio Universitario Erein. pp 43-58.

⁴ Lenoir. Y. 2006. *Capítulo I. Citizenship and multiculturalism, the terms of the debate (original en idioma francés). School and citizenship. A multicultural challenge (dirección de Ives Lenoir, Constantin Xypas y Christian Jamet)*. París: Armand Colin. Pp. 7-24.

identidad política nacional y aquella basada en formar parte de una comunidad como una asociación libre e instrumental de personas que comparten los mismos valores y finalidades.

- (b) La Educación como política social y económica clave que visualiza la justicia y la competitividad, la equidad y la calidad como ideas y conceptos complementarios en el intento de forjar condiciones y oportunidades para un mejor bienestar. No debiéramos hacer referencia a la educación sólo como una política social. Sin una educación de calidad equitativamente distribuida desde las políticas de infancia y de educación inicial en adelante, resulta imposible lograr un crecimiento económico sostenible y una justa distribución de las oportunidades.
- (c) La Educación como facilitador y generador de oportunidades que contribuye a la reducción de la pobreza y marginalidad bajo una visión de largo plazo, enfatizando su clara naturaleza preventiva (énfasis en las intervenciones tempranas). Históricamente, la tendencia ha sido de entender y circunscribir el rol de la educación respecto de las situaciones de pobreza a aspectos compensatorios o correctivos (por ejemplo alimentación escolar y asistencia sanitaria focalizadas en ciertos grupos sociales) pero en mayor medida desde los años noventa en adelante y principalmente en relación con las regiones en vías de desarrollo (un ejemplo es América Latina), el alcance de la discusión se ha ampliado y enriquecido mediante la introducción del concepto de educabilidad.

Tal como lo señala Néstor López⁵ la educabilidad es un concepto relacional acerca de los grados de articulación entre, por un lado, las condiciones familiares y sociales apropiadas para lograr una participación activa en el proceso educativo (por ejemplo, el acceso a las condiciones de bienestar mínimas como así también la socialización en torno a valores y actitudes que promuevan y respalden la importancia del aprendizaje) y por otro lado, las condiciones educativas (por ejemplo, la escuela conoce las características y las expectativas de sus alumnos y desarrolla estrategias en respuesta a éstas).

El rol del gobierno constituye un factor clave para garantizar esta articulación, brindando los vínculos, interacciones y el diálogo necesarios entre la sociedad civil, las familias y las escuelas. El concepto de educabilidad ayuda a vencer una suerte de determinismo social principalmente asociado a enumerar condiciones materiales para el bienestar sin las cuales no es posible educar. Asimismo plantea las responsabilidades específicas que tienen el sistema educativo y las escuelas de entender las diversidades de los alumnos y proporcionar respuestas válidas en atención a éstas. Las condiciones y los procesos de aprendizaje sólo pueden desarrollarse si existe una base mínima de educabilidad.

- (d) La Educación como factor crucial que asegure la integración digna, pro-activa, inteligente y productiva de sociedades nacionales en un mundo globalizado, aprovechando las oportunidades y superando los obstáculos. Esto no implica la aceptación fatalista de las realidades mundiales como imposibles de modificar o la adscripción a valores y normas internacionales “políticamente correctas”, sino

⁵ López, N., IPEE-UNESCO. 2005. *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario social latinoamericano*. Buenos Aires: OFFSET DIFO S.H. pp. 81-108.

por el contrario, el desarrollo de competencias vinculadas con situaciones de la vida real que impulsen el análisis crítico de la realidad como así también la capacidad de entenderla y cambiarla de una manera positiva y propositiva.

- (e) La Educación como modo de contribuir a establecer bases sólidas de integración social y cultural que aborde decididamente la reducción de las enormes brechas de disparidad que mayormente se vinculan a factores culturales, sociales, económicos, de género, etnia y migración. Las brechas en los resultados, tal como lo evidencia la evaluación internacional PISA, pueden resultar poderosas fuentes de exclusión y desafiliación de la sociedad (tal es el caso de los países de América Latina⁶).

III. Marco Normativo y metas de EPT

Cinco instrumentos internacionales fundamentales sirven de referencia respecto de cómo los países abordan y llevan a cabo propuestas, políticas, programas y prácticas en torno al derecho a la educación: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)⁷, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989)⁸, la Declaración de Salamanca (1994)⁹, el Marco de Acción de Dakar (2000)¹⁰ y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de las Personas con Discapacidad (2006)¹¹. Es importante reconocer la existencia de un sólido marco normativo internacional para avanzar en torno a forjar y consolidar una visión comprehensiva respecto del derecho a la educación. Se debe tener presente que los diversos modos de interpretar e implementar estos marcos en cada situación nacional

⁶ La evaluación internacional de conocimientos y habilidades llevada a cabo por PISA/OCDE en 2003 indica claramente la considerable distancia que separa a América Latina principalmente de Europa y en menor medida de los países asiáticos. Por ejemplo, en la evaluación de matemáticas, que tiene por objeto evaluar las habilidades en relación con su aplicación en la vida diaria, los tres países latinoamericanos que participaron ocuparon respectivamente el último (Brasil junto con Indonesia y Túnez), el penúltimo (México) y el antepenúltimo (Uruguay junto con Tailandia) lugar en un grupo de 40 países. Véase OCDE. 2004. *Primeros resultados de PISA 2003. Síntesis Ejecutiva*. París: OCDE. Cuadro N°.1, página 9. La región no solo presenta una situación de bajos promedios globales sino además registra amplias variaciones al interior de cada país. Por ejemplo, el informe PISA de Uruguay muestra que los alumnos en el 5% superior de la escala de puntajes obtuvieron un promedio de 2.8 y 2.4 horas más respectivamente en lengua y matemáticas de lo que obtuvieron aquellos en el 5% inferior. El mismo informe indica que “los mejores alumnos uruguayos obtienen resultados similares a los de los mejores alumnos de países tales como Dinamarca, República de Eslovaquia, Estonia y Suiza”. Véase ANEP. 2004. *Primer informe Nacional PISA 2003 Uruguay. Versión preliminar—7 Diciembre 2004*. Montevideo: ANEP.

⁷ http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/WOMEN_S.PDF

⁸ <http://www.unicef.org/spanish/crc/>

⁹ La Declaración de Salamanca de 1994 de UNESCO insta a los gobiernos a adoptar el principio de inclusión educativa y por lo tanto, a inscribir a niñas y niños en escuelas comunes. Véase http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_S.PDF

¹⁰ http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/Marco_accion_Dakar.doc

¹¹ http://untreaty.un.org/English/notpubl/IV_15_spanish.pdf

reflejan a la vez procesos necesarios, lógicos, saludables y complejos. No obstante, esto no debería suponer la desnaturalización y tergiversación del alcance y contenido de derechos universales, muchas veces justificada con el pretexto de defender y manipular factores culturales y sociales locales.

Las metas de Educación para Todos (EPT)¹², desde un enfoque holístico y con raíces en un concepto ampliado de Educación Básica que comprende a la Educación Inicial, Primaria y de Jóvenes, constituyen quizá el principal compromiso educativo de la comunidad internacional en torno al derecho a la educación, aunque más como un desafío pendiente que como una realidad consolidada. A través del Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo, UNESCO brinda una sólida referencia para analizar los avances e identificar los temas pendientes. Tal como se establece en el Informe 2007¹³, “el cuadro de EPT global es variado”. Se ha logrado un considerable progreso en lo que respecta a la expansión del acceso a la Educación Primaria, incluyendo a las niñas, pero el objetivo de lograr una Educación Primaria Universal (EPU) para el año 2015 “se encuentra aún lejos de concretarse en el tiempo previsto”. Asimismo, se ha puesto poca atención sobre el cuidado y educación de la primera infancia y la alfabetización para adultos.

Los desafíos pendientes en torno al logro de las metas de EPT parecen indicar, entre otras cosas, la necesidad de:

- (a) asumir e implementar de una forma más enérgica un enfoque centrado en los derechos humanos que suponga el ejercicio y goce del derecho a la educación;
- (b) una mejor visualización de la educación como un bien público basado en una misión y responsabilidad del gobierno irremplazable como así también su compromiso de otorgar los fondos, las condiciones y las oportunidades apropiados para el aprendizaje;
- (c) desarrollar una clara, explícita y exhaustiva agenda de cambios educativos y reforma de políticas con miras a promover y facilitar el derecho al acceso y obtención de una educación equitativa de calidad no tan permeada por las agendas, visiones, intereses y demandas corporativas de variada naturaleza.

El debate actual en América Latina acerca de una agenda renovada en Educación es un buen ejemplo del progreso logrado. La reciente declaración adoptada por los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe (Buenos Aires, Marzo 2007¹⁴) evidencia

¹² Las seis metas de EPT se refieren a la expansión del cuidado y la educación de la primera infancia, la provisión de educación primaria gratuita y obligatoria para todos, la promoción del aprendizaje y las habilidades para la vida de jóvenes y adultos, el aumento de la alfabetización de adultos en un 50%, el logro de la paridad de género para el 2005 y la igualdad de género para el 2015 y la mejora de la calidad de la educación. Véase el portal unesco.org/education/en/ev.php

¹³ UNESCO. 2006. *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2007. Síntesis. Bases Sólidas. Cuidado y educación de la primera infancia*. París: UNESCO.

¹⁴ Véase el Proyecto Educativo Regional para América Latina y el Caribe (PRELAC II), 2005. *Declaración Buenos Aires* (text www.unesco.cl/esp/sprensa/1721.act).

un consenso conceptual significativo respecto de la mirada sobre la educación como un derecho humano, el poderoso e irremplazable rol del gobierno en el logro de tal fin, la necesidad de invertir más y mejor en Educación y la visión del desarrollo profesional docente como un factor clave que sustenta y legitima el conjunto de políticas planteadas.

A pesar de estos avances, el panorama global revela una realidad preocupante respecto de la implementación efectiva del derecho a la educación:

- (a) Poca conciencia, escasa información documentada y falta de voluntad política sobre la importancia de priorizar la asignación de fondos y promover la inversión en Educación Básica, desde las políticas de infancia hasta la de jóvenes, entendido como un factor clave en la promoción del desarrollo y bienestar de las sociedades nacionales. El informe de EPT 2007¹⁵ señala que “el gasto público en educación como una parte del PBI ha disminuido en cuarenta y un países desde el Informe 2006”. Asimismo, el informe enfatiza que “se necesita al menos duplicar la ayuda a la educación básica en aquellos países de bajos ingresos y concentrarse más ampliamente en el primer infancia y en la alfabetización”.
- (b) El mantenimiento de aranceles escolares que impiden que los sectores más necesitados puedan acceder a la Educación Básica. Tomasevski aseguró que la eliminación de aranceles escolares como estrategia clave para las jóvenes constituye una creciente preocupación global, ya que el arancelamiento las afecta más que a los varones¹⁶.
- (c) Las crecientes expresiones y comportamientos derivados de la proliferación de guerras, violencia, xenofobia, racismo e intolerancia a los niveles locales, nacionales e internacionales.
- (d) La existencia de visiones y prácticas discriminatorias principalmente relacionadas con cuestiones de género, origen étnico, estado migratorio y residencia rural.
- (e) La expansión de enfermedades que, en ciertos casos como el HIV-SIDA, afectan tanto a alumnos como docentes.
- (f) Procesos migratorios que ocurren entre regiones y países, y las dificultades para ofrecer opciones educativas respetuosas y tolerantes de las diversidades culturales y del conocimiento endógeno como verdaderas fuentes de integración social.
- (g) Insostenibles brechas sociales, culturales y educativas entre grupos y personas – una de las principales consecuencias de los altos niveles de pobreza y marginalidad- lo cual genera asilamiento, segmentación, y

¹⁵ Ibid. UNESCO. 2006.

¹⁶ Ibid. Tomasevsky, Katarina. 2004.

confrontación como así también la expansión de actitudes de resignación y fatalismo respecto de la aceptación y reproducción del status quo.

Resulta claro que la comunidad internacional necesita avanzar mejor y más rápidamente en la concreción del derecho a la educación. Existen visiones comprensivas, estrategias viables, experiencias sensatas y prácticas exitosas para compartir a nivel nacional, intra-regional e interregional, que pueden ser fomentadas, por ejemplo, a través de la implementación de comunidades de práctica¹⁷. Incluso a nivel más global, es necesario desarrollar sólidos y claros conceptos universales que ayuden a clarificar las orientaciones y los caminos, profundicen el debate sobre los temas más complejos y sensibles, y estimulen la recreación/renovación comunitaria, curricular, pedagógica y docente de los sistemas educativos como uno de los principales desafíos compartido por la comunidad educativa mundial.

Un posible modo de abordar este desafío es trabajar en torno al concepto del derecho a una Educación para Todos en un marco de inclusión educativa. El Plan de Acción Global de UNESCO¹⁸ (2006-2015) establece claramente que las seis metas de EPT conforman en su conjunto la agenda de la Educación Básica, lo cual reafirma el enfoque holístico claramente establecido en la conceptualización de las metas de EPT en Dakar (2000). Esto implica un cambio social y cultural significativo en los modos en que tradicionalmente se entiende el sistema educativo y sus diferentes niveles, con la finalidad de evitar la atomización y segregación de subsistemas que ha sido extremadamente perjudicial para las oportunidades de aprendizaje de los alumnos (por ejemplo, las muchas veces inexistente o inadecuada articulación entre Educación Primaria y Media).

Asimismo, la eliminación de las barreras institucionales, pedagógicas, curriculares y docentes entre la Educación Inicial, Primaria y Secundaria resulta un paso crítico para la democratización de la Educación Básica, no sólo mediante la necesidad de desarrollar estrategias que ayuden a incrementar las tasas de ingresos y egresos sino principalmente mediante la garantía de acceso real al conocimiento y a las habilidades (un currículum pertinente y relevante) sobre la base de un marco curricular y una política educativa común. Si tendemos a pensar en las metas de EPT como esencialmente orientadas a la primaria, estamos poniendo severamente en riesgo las posibilidades que los niños y adolescentes provenientes de hogares pobres puedan completar con éxito al menos nueve años de educación básica (no sería necesario democratizar la Educación Media y diversificar sus estrategias curriculares y pedagógicas). En muchas sociedades, típicamente del África Sub-Sahariana, se observa la coexistencia de una Educación Primaria para Todos y una Educación Media para aquellos pocos con mejor nivel sociocultural.

¹⁷ Por ejemplo la OIE, junto con especialistas en currículum de diferentes regiones del mundo, establecieron en el 2005, la Comunidad de Práctica en Desarrollo Curricular, entendida como un espacio mundial abierto y plural que contribuye al pensamiento y a la acción colectiva acerca de temas curriculares dentro del marco de un enfoque holístico para implementar las metas de la Educación para Todos (EPT).

¹⁸ UNESCO. 2006. *Educación para Todos (EPT). Plan de Acción Global: Mejorar el apoyo a los países para cumplir las metas de la EPT. Edición del 10 de Julio de 2006. Bases para aumentar el esfuerzo colectivo entre los organismos convocados de EPT.* París: UNESCO.

La sola consideración del acceso como la dimensión crítica de igualdad educativa ha demostrado no ser suficiente y existe evidencia sólida de brechas consistentes y perdurables entre las tasas de ingresos, de retención, de egresos y los resultados de aprendizaje. Por el contrario, el derecho al acceso a una educación de calidad significa mucho más que establecer el acceso formal a la educación ya que implica la adquisición de competencias y conocimientos relevantes como una base sólida para el desarrollo de la personalidad del niño y su posibilidad de vivir una vida satisfactoria y feliz dentro de la sociedad.

IV. Fuentes significativa de exclusión

El derecho a una educación equitativa de calidad implica mucho más que reconocer y abordar los impactos negativos de los contextos sociales y cómo éstos se reflejan e inciden en el sistema educativo. También se relaciona con las visiones y las prácticas generadas desde adentro de los diferentes niveles del sistema educativo. El modo mismo en que este sistema se estructura y funciona, frecuentemente con visiones elitistas y prácticas regresivas, contribuye a generar exclusión social y pedagógica. La permanencia acrítica de modelos escolares, muchas veces provenientes de la época colonial, que favorecen la formación de elites para el servicio público y funciones empresariales –claramente el ejemplo de sólo considerar a la Educación Secundaria como un trampolín para alcanzar estudios universitarios- constituye una poderosa fuente de exclusión.

África es un buen ejemplo de esta situación. Al mismo tiempo existe un creciente reconocimiento de la importancia de extender la Educación Básica en por lo menos tres años más de escolaridad (7º grado en adelante) como un modo de democratizar las oportunidades de aprendizaje y de aumentar la equidad y competitividad de las sociedades nacionales, el currículum de Educación Secundaria aún hoy refleja muchas veces una visión elitista que responde a los intereses y necesidades de una minoría. El paradigma tradicional de la educación en África tal como lo describe Teeluck Bhuwanee¹⁹ implica que la educación secundaria en el nivel básico se encuentre separada en términos institucionales, pedagógicos y curriculares de la Primaria como así también de la Educación Técnica y Vocacional. Es considerada un trampolín hacia los estudios terciarios, sobre la base de una organización de áreas de conocimiento obsoleta y considerando el rol del docente principalmente como un transmisor de información.

A pesar que resulta clara la relevancia de los factores sociales y culturales en la explicación de las altas tasas de repitencia y abandono como así también en los bajos niveles alcanzados de aprendizaje, habilidades y competencias, estos representan también el resultado de un gran número de factores fuertemente vinculados a las formas en que se concibe y funciona el sistema educativo:

- (a) Una visión endógena de una política educativa íntimamente ligada a las visiones, expectativas y demandas de las corporaciones instaladas dentro del sistema educativo.

¹⁹ Bhuwanee, .T, UNESCO. 2007. *A strategic paper on the reform and renewal of Secondary Education in Africa. In Reforming Secondary Education in Africa. Proceedings of a regional seminar.* Addis Ababab, 21-24 Noviembre 2006. Dakar: BREDA. Pp. 17-46.

- (b) Una visión prescriptiva del currículum pensada e implementada de arriba hacia abajo, muy lejos de la misión de la escuela y de las prácticas del aula, y también de concebir al currículum como procesos y productos en la doble dimensión político y técnica tal como lo sugiere la OIE²⁰.
- (c) La “imposición” de estilos frontales y homogéneos de enseñanza que ignoran los diferentes modos en que los alumnos entienden y aprenden (la persistencia del alumno ideal por sobre el real).
- (d) La ausencia de material didáctico que respalde los procesos de enseñanza y aprendizaje, principalmente simbolizado por la falta de libros de textos.
- (e) Una preocupante desconsideración de las historias, sensibilidades, identidades, creencias y expectativas de los docentes como factores clave en los procesos de cambio curricular. Ivan Goodson (2006) señala que la laguna clave en el cambio externamente exigido (por ejemplo, impulsado por la globalización y la comercialización como fuerzas externas al sistema educativo) es “el vínculo con las creencias profesionales de los docentes y sus propias orientaciones personales”²¹.
- (f) Las prácticas docentes y los sistemas rígidos de evaluación de los estudiantes que contribuyen significativamente a expulsar del sistema a niños y adolescentes, priorizando la educación de una elite formada para el mundo competitivo por sobre la democratización de las oportunidades para todos (el estatus social de la escuela que constituye un tema fuerte de discusión actual en los países europeos).
- (g) La imposibilidad de acceder a un proceso de aprendizaje basado en la lengua materna de los alumnos y en los conocimientos y en las prácticas nacionales y locales.
- (h) La suposición que existe un modelo globalizado internacional a seguir que es el “correcto” (los riesgos de asumir y llevar a la práctica un discurso educativo en un formato de blanco y negro).

Según sus objetivos, estrategias y marcos de políticas, el sistema educativo, sus instituciones y actores pueden ser potenciales fuentes clave de inclusión o de exclusión social y pedagógica. La exclusión de las posibilidades reales de ejercer el derecho al acceso y al goce de una educación pertinente (considera las diferencias de aprendizaje que están relacionadas con las características y necesidades propias de cada persona mediada por los contextos sociales y culturales) y relevante (la promoción de aprendizajes significativos con respecto a las exigencias sociales y al desarrollo personal) es una preocupación universal.

²⁰ OIE. 2006. *Newsletter (on-line) Educational Innovation and Information. Curriculum as a way of attaining quality. Número 123. Octubre 2006* (www.ibe.unesco.org/publications/innovation.htm)

²¹ The University of Hong Kong, Comparative Education Research Centre (editado por Aaron Benavot y Cecilia Braslavsky), Goodson, I. 2006. *Capítulo 12. Socio-historical Processes of Curriculum Change. In School Knowledge in Comparative and Historical Perspective. Changing Curricula in Primary and Secondary Education*. Hong Kong: Comparative Education Research Centre. pp. 211–220

V. Concepto y dimensiones claves de la Inclusión Educativa

La inclusión educativa constituye una preocupación universal común a los procesos de reforma educativa tanto en regiones desarrolladas como en vías de desarrollo en tanto crecientemente se le visualiza como una estrategia central para abordar las causas y consecuencias de la exclusión dentro del enfoque holístico de las metas de la EPT y de la concepción de la educación como un derecho.

Tradicionalmente e incluso hoy en día en diferentes regiones del mundo (por ejemplo en el Este y Sur-este de Europa²², en la Confederación de Países Independientes –CIS- y en los países del Golfo Pérsico²³), el concepto de inclusión educativa ha sido restringido a un grupo de alumnos con necesidades especiales, tales como y predominantemente aquellos alumnos con discapacidades físicas y/o mentales y alumnos refugiados. Los enfoques y respuestas han sido esencialmente compensatorios y/o correctivos, principalmente mediante el establecimiento de estructuras curriculares, programas de estudio y escuelas especiales diferenciadas. En muchos casos, una de las consecuencias más significativas de una estructura institucional y curricular diferenciada ha sido la segregación y el aislamiento dentro del sistema educativo de aquellos estudiantes considerados y a veces estigmatizados como con necesidades especiales.

El concepto de inclusión ha evolucionado hacia la idea que niñas, niños y jóvenes tienen derecho a una educación inclusiva que implica equivalentes oportunidades de aprendizaje en diferentes tipos de escuelas independientemente de sus antecedentes sociales y culturales y de sus diferencias en las habilidades y capacidades. El énfasis es en la efectiva integración mediante la generación de ambientes inclusivos lo cual supone respetar, entender y proteger la diversidad. Los sistemas educativos, las escuelas y los docentes principalmente responden a las expectativas y necesidades de los alumnos mediante la garantía de un igual acceso efectivo a la educación y a un marco curricular unitario.

Se trata de un conjunto muy diverso de alumnas y alumnos con discapacidades, dificultades y deficiencias de aprendizaje, tal como lo conceptualiza la OCDE²⁴ (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). Asimismo, UNESCO²⁵ define inclusión como “un proceso de abordaje y respuesta a la diversidad de las necesidades de todos los alumnos a través de la creciente participación en el aprendizaje, las culturas y las comunidades, y de la reducción de la exclusión dentro y desde la educación” “Implica cambios y modificaciones en los enfoques, las estructuras, las estrategias, con una visión común que incluye a todos los niños de la franja etaria

²² OCDE. 2006. *Education Policies for Students at Risk and those with Disabilities in South Eastern Europe. Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Kosovo, FYR of Macedonia, Moldova, Montenegro, Romania and Serbia*. París: Publicaciones OCDE.

²³ Esta constatación surge de las discusiones en torno a la inclusión educativa generadas en los talleres regionales preparatorios de la 48ª Conferencia Internacional de Educación, organizados por la OIE-UNESCO y otras instituciones: (i) Este y Sureste de Europa (Sinaia Rumania, 14-16 de Junio 2007) e (ii) Golfo Pérsico (Dubai, Emiratos Arabes Unidos, 28-29 de Agosto 2007). Véase www.ibe.unesco.org

²⁴ *Ibid.* OCDE. 2006.

²⁵ UNESCO. 2005. *Guidelines for inclusion: Ensuring Access to Education for All*. París: UNESCO.

adecuada y la convicción de que es responsabilidad del sistema regular educar a todos los niños”.

El diseño y el desarrollo de las políticas sobre inclusión educativa no deberían ser entendidos como la suma de esfuerzos e iniciativas hacia grupos específicos que supuestamente se priorizan (un listado infinito con el riesgo de olvidar algunos) sino más bien el foco debería estar puesto en facilitar y brindar oportunidades efectivas de aprendizaje a cada niño y niña en diferentes tipos de escuelas. Tal como señala Rona Tutt²⁶, se trata de generar ambientes inclusivos en todas las escuelas por medio de la provisión de un conjunto variado y complementario de ofertas que forman parte de una red escolar integrada y mediante la articulación con otras prestaciones sociales.

Principalmente desde los años noventa en adelante, el alcance, los objetivos, el contenido y las implicancias en torno a la inclusión educativa han cambiado profundamente, en especial, debido al reconocimiento que los modelos de integración únicamente pensados sobre la base de incorporar alumnos considerados con necesidades especiales a las escuelas comunes, principalmente aplicados en la década de los ochenta, no logran responder a las diversas expectativas y necesidades de los alumnos. El mantenimiento de modelos institucionales y curriculares que son sumas de programas descoordinados entre si, basados en puros contenidos y en transmisión de información, sin una variedad de estrategias pedagógicas que den sustento a los procesos de enseñanza y de aprendizaje, son factores que claramente contribuyen a expulsar a aquellos niños y jóvenes que requieren apoyos diferenciados y a medida.

Uno de los resultados de la aplicación de modelos de integración que no implicaron cambios institucionales, curriculares y pedagógicos, es el incremento de la deserción entre los grupos de alumnos con necesidades especiales. El acondicionamiento de los espacios de infraestructura física de los centros educativos regulares es una condición necesaria pero por sí sola no genera una efectiva integración.

Un tema fundamental es cómo entendemos el alcance de la integración: como supuestamente basado en un currículum y en un modelo escolar que es igual para todos los alumnos independientemente de sus diferencias (los alumnos deben adaptarse a las normas, estilos, rutinas y prácticas del sistema educativo) o por el contrario, implica la conceptualización y la implementación de un vasto repertorio de diversas estrategias institucionales, curriculares y pedagógicas para precisamente responder a las diversas necesidades y expectativas de todos los estudiantes (el sistema educativo debe adaptarse a los requerimientos de aprendizaje de niños, niñas y jóvenes).

La integración tiene que ver con proveer oportunidades amigables y efectivas de aprendizaje a todos los niños y jóvenes, y la inclusión puede ser entendida a la vez como el principio orientador y la herramienta para su consecución. Esto implica responder al conjunto de problemas de carácter universal que jaquean la capacidad de integración de los sistemas educativos – principalmente altos índices de no asistencia, repetición, sobre-edad y deserción así como bajos resultados de aprendizaje-.

²⁶ Tutt, R. 2007. *Every Child Included*. London: Paul Chapman Publishing / The Association for all School Leaders (NAHT).

A vía de ejemplo, la evidencia empírica indica claramente que un alumno que repite los primeros años escolares se encuentra fuertemente propenso a abandonar la escuela secundaria (por ejemplo tratar a todos como si fueran iguales en sus situaciones de partida y en sus capacidades evidencia el predominio de prácticas pedagógicas regresivas). Por otro lado, la exclusión, tal como se expresó en la Conferencia Internacional de Educación²⁷ del 2004, implica la ausencia de competencias profesionales y sociales como así también la imposibilidad de acceder a conocimientos esenciales para ejercer una ciudadanía autónoma y responsable.

El debate no estaría precisamente en contraponer los modelos de integración y inclusión como opciones excluyentes de política (cómo si podemos integrar sin incluir, o incluir sin integrar), sino más bien en entender y en avanzar en la idea que cada escuela enfrenta el desafío concreto de incluir a todos y no dejar a nadie detrás. Esto implica necesariamente el desarrollo de un conjunto articulado y coherente de políticas que refieren, entre otros aspectos, a : (i) una propuesta curricular pertinente y relevante inscripta en una visión compartida que facilita el diálogo entre los diferentes niveles educativos; (ii) recurrir a variadas y complementarias estrategias pedagógicas que atiendan debidamente la especificidad de cada alumno; (iii) disponer de infraestructura física, y de materiales didácticos alineados con el currículum diseño e implementado, (iv) apoyar permanente al docente en el aula para que efectivamente pueda desarrollar el currículum y (v) dialogar y entender las expectativas y necesidades de las comunidades y de las familias en los niveles locales.

¿Cómo romper el circuito de exclusión que tiene como uno de sus principales fundamentos las tasas de repitencia y deserción que se observan en los primeros años de la escuela primaria? ¿Cómo abordar la relación existente entre un creciente ingreso universal a la escuela secundaria y el modelo elitista subsistente que castiga a la población más pobre? ¿Cuánto respetamos y toleramos las diversidades en los niños y las escuelas como un modo de lograr una mayor inclusión? ¿Cuáles son las formas y los contenidos, los explícitos y los implícitos, que alimentan la exclusión social y pedagógica? ¿Cuál es la relación existente entre una visión curricular prescriptiva y los procesos de exclusión? ¿Impactan las bajas expectativas de los directores y docentes sobre los resultados de aprendizaje de los alumnos?

La necesidad imperiosa de avanzar en una verdadera democratización de las oportunidades para acceder y gozar de una educación de calidad puede asentarse en la conceptualización de la inclusión como una categoría central en la recreación y renovación de las políticas y los programas de cambio educativo. No sólo se trata de entender a la inclusión como una respuesta principalmente sociológica a los problemas tradicionales y estructurales de la pobreza y a los desafíos de la modernización y la integración socio-cultural, una agenda pendiente de un encare comprehensivo por parte del estado bajo una perspectiva de largo plazo (por ejemplo, en países de Africa y en América Latina).

La inclusión es crecientemente una manera de abordar y entender otras formas y contenidos e implicancias de la exclusión relacionados, por ejemplo, con las brechas

²⁷ UNESCO. 2004. *Conferencia Internacional de Educación. 47º reunión. Talleres 2A y 2B Educación de calidad e inclusión social*. Ginebra: OIE/UNESCO. Anexo XVI, pp. 8-14.

sociales para acceder a las TIC (Tecnologías de la Información y de la Comunicación), con la marginalización de los jóvenes que no estudian ni trabajan ni buscan trabajo, con la falta de oportunidades educativas para los inmigrantes, con la homogeneidad cultural “imperial” de ciertas propuestas educativas que desconocen y desdeñan el multiculturalismo, y con la consideración y el estigma de las diversidades sociales y culturales como obstáculos para la integración.

Desde una perspectiva social, la inclusión educativa se vincula clara y sustancialmente a la discusión acerca del tipo de sociedad y a la calidad de la democracia que anhelamos y queremos alcanzar (una relación de permanente retroalimentación entre la educación y la sociedad). Se entra en la concepción de la educación como política social central que fija las bases para un desarrollo equitativo de la sociedad bajo una visión de largo plazo. Una sociedad fuertemente excluyente atenta contra el clima de convivencia, y de organización y funcionamiento de la democracia a nivel de cada sociedad nacional.

Desde esta perspectiva, algunos temas centrales son:

- (a) la lucha contra la pobreza, la marginalidad, la segregación cultural y social, la segmentación territorial y el VIH-SIDA;
- (b) la consideración de la diversidad cultural y el multiculturalismo tanto como un derecho como un contexto pertinente de aprendizaje, y
- (c) la garantía de los derechos de las minorías, los inmigrantes, los desplazados por conflictos y las poblaciones autóctonas.

Desde una perspectiva estrictamente educativa, una estrategia inclusiva implica la consideración cuidadosa y detallada de la especificidad y unicidad de cada niño y adolescente a fin de poder brindarles una oportunidad educativa real a lo largo de toda la vida. Principalmente se trata de las formas y modalidades mediante las cuales los docentes y alumnos interactúan y generan empatía y acercamiento mutuo, comprenden y respetan sus diferencias y crean de forma conjunta las condiciones apropiadas y factibles para lograr oportunidades de aprendizajes pertinentes y relevantes para todos. La educación cognitiva juega un rol fundamental en el logro de una educación inclusiva ya que tiende a hacer que los niños sean conscientes de sus propias funciones cognitivas, lo cual puede ayudarlos a entender más y a aprender mejor.

David Skidmore²⁸ conceptualiza las diferencias entre las pedagogías de la desviación y de la inclusión en torno a cinco dimensiones que son bien útiles para encuadrar la discusión:

- (a) educabilidad de los estudiantes – mientras que el discurso de la desviación establece una jerarquía de habilidades cognitivas que es utilizada para ubicar de manera más bien cerrada a cada estudiante, el discurso de la inclusión pone énfasis en que cada alumno tiene un potencial abierto de aprendizaje que progresivamente se debe descubrir y estimular;

²⁸ Skidmore. D. 2004. Inclusion, the dynamic of school development. London: Open University Press. Pp. 112-127

- (b) explicación del fracaso escolar – mientras que el discurso de la desviación sostiene que las fuentes de dificultades para el aprendizaje están en las deficiencias de las capacidades de los estudiantes, el discurso de la inclusión argumenta que la principal dificultad reside en las insuficientes respuestas generadas por el currículum;
- (c) respuesta de la escuela – mientras que el discurso de la desviación señala que el apoyo al aprendizaje debe buscar remediar las debilidades de los estudiantes, el discurso de la inclusión enfatiza la necesidad de reformar el currículum y desarrollar una pedagogía transversal a la escuela;
- (d) teoría del expertise docente – mientras que el discurso de la desviación centra el expertise docente en poseer conocimientos especializados de la disciplina, el discurso de la inclusión enfatiza la activa participación de los estudiantes en el proceso de aprendizaje, y
- (e) modelo curricular – mientras que el discurso de la desviación plantea que un currículum alternativo debe ser desarrollado para aquellos estudiantes con menores capacidades, el discurso de la inclusión remarca la necesidad de tener un currículum común para todos los estudiantes.

En términos generales, la transformación de la educación en inclusión educativa²⁹ demanda la reflexión y la acción colectiva sobre el concepto de justicia social, las creencias en torno a los potenciales de aprendizaje de cada alumno, los marcos conceptuales que avalan las buenas prácticas de enseñanza y aprendizaje y la promoción de una visión más amplia del currículum que abarque procesos y productos en la doble dimensión política y técnica.

Existen al menos cinco dimensiones que parecieran ser críticas para abordar la inclusión educativa bajo una visión comprensiva:

- (a) la importancia y la prioridad otorgada, en una perspectiva de largo plazo, a la Inclusión Educativa dentro de las políticas gubernamentales, como una política social clave, y más específicamente, como un instrumento fundamental para mitigar los efectos negativos de las desintegración social y cultural, como así también la segregación residencial y migratoria (la composición social, migratoria, étnica y cultural de las escuelas y sus implicancias para el desarrollo de políticas sociales de gobierno eficaces y eficientes);
- (b) la integración, diversificación y navegabilidad entre las diferentes niveles del sistema educativo, las estructuras curriculares y los procesos de enseñanza y de aprendizaje, dentro de una visión global e unitaria de la Educación Básica como un modo de promover las oportunidades de aprendizaje de calidad para todos (la construcción del currículum íntimamente relacionada con la política educativa

²⁹ British Educational Research Journal. 2005. *Thematic Review. Inclusive education: discourse and action*. Vol. 31, N°. 2 de abril 2005, pp. 269–275.

como una de las principales fuentes de la democratización de las oportunidades de formación);

- (c) la individualización de las necesidades de aprendizaje tanto de los alumnos actuales como los potenciales (aquellos que nunca asistieron a la escuela, aquellos que están actualmente asistiendo a la escuela y aquellos que abandonaron) considerando sus diferencias culturales, sociales y cognitivas como así también su origen étnico, migratorio y sus creencias filosóficas y religiosas, como un desafío y no como un obstáculo para brindar oportunidades reales de éxito educativo a cada uno de ellos (políticas de igualdad de oportunidades que incorporan a la igualdad en las condiciones de acceso, los procesos y los resultados – oportunidades equivalentes de aprendizaje en los hechos – tomando en cuentas las diversas expectativas y necesidades de los alumnos);
- (d) la conceptualización y organización de la escuela como una unidad pedagógica e institucional integrada que en el marco de una sólida y compartida política educativa y un marco curricular común a la educación de la primera infancia, inicial, primaria y de jóvenes, facilite, oriente, articule y lleve adelante esfuerzos e iniciativas con el propósito de generar condiciones y procesos adecuados para el logro de aprendizajes pertinentes y relevantes (la escuela como la principal fuerza impulsora del cambio educativo para el desarrollo de políticas inclusivas); y
- (e) la renovación y recreación del rol de los docentes que contemple su responsabilidad y misión profesional, social y ética, el fortalecimiento de las formas de entendimiento, abordaje y respuesta a las diferencias entre estudiantes y finalmente la necesidad de revisar, ajustar, y ampliar los estilos de enseñanza en línea con los contextos culturales y sociales que resultan cada vez más complejos e inciertos (los docentes como co-diseñadores y co-desarrolladores de las políticas inclusivas en los centros educativos y en las aulas, y no como meros implementadores del cambio curricular).

En suma, el derecho a una educación inclusiva supone desarrollar cuatro elementos claves:

- (a) proceso de búsqueda de los modos más apropiados para responder a la diversidad como así también tratar de aprender a aprender a partir de las diferencias;
- (b) estimula, a través de múltiples estrategias, la creatividad y la capacidad de los alumnos de abordar y resolver problemas;
- (c) comprende el derecho del niño a asistir a la escuela, expresar su opinión, vivir experiencias de aprendizaje de calidad y lograr resultados de aprendizaje valiosos; e
- (d) implica la responsabilidad moral de priorizar a aquellos alumnos en riesgo de ser marginados y excluidos de la escuela y de obtener bajos resultados de aprendizaje.