

La educación inclusiva en América Latina y el Caribe: Un análisis exploratorio de los Informes Nacionales presentados a la Conferencia Internacional de Educación de 2008¹

Introducción

Las reuniones de la Conferencia Internacional de Educación (CIE), organizadas por la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO (UNESCO-OIE), se celebran desde los años 1930 y representan un importante foro de diálogo político internacional sobre temas y desafíos educativos. Tradicionalmente, los países presentan un Informe Nacional sobre el desarrollo de la educación que contiene también información sobre aspectos relacionados con el tema que será debatido durante la Conferencia. En ocasión de la 48a reunión de la CIE (Ginebra, 25-28 de noviembre 2008), que ha sido dedicada al tema *La educación inclusiva: el camino hacia el futuro*, la UNESCO-OIE ha recibido un total de 115 Informes Nacionales, de los cuales 16 de países de la región de América Latina y el Caribe².

Los países pueden elegir con total libertad los contenidos a ser incluidos en sus informes nacionales y, para apoyarlos en el proceso de preparación, habitualmente la UNESCO-OIE elabora una serie de orientaciones y sugerencias relativas a las cuestiones específicas que convendría tratar en el documento. Las orientaciones relativas al tema de la CIE de 2008 ('educación inclusiva') abarcaban, entre otros, los siguientes temas: el marco normativo y legal; las políticas nacionales; el enfoque de la educación inclusiva; los grupos de atención prioritaria; las estrategias de enseñanza y aprendizaje y el diseño curricular; los problemas y los desafíos principales³.

En cierta medida, para seleccionar y organizar la información solicitada los países han tenido que tomar decisiones en cuanto a los conceptos, planteamientos y referencias más relevantes que tenían que figurar en sus informes. De esta manera, una exploración del contenido de estos documentos puede proporcionar elementos útiles con el fin de entender mejor cuál es la visión actual de la educación inclusiva en la región.

Para disponer de un conjunto suficientemente representativo de documentos, además de los informes nacionales se ha decidido tomar en cuenta también nueve informes que fueron presentados por los participantes en dos reuniones organizadas durante la fase de preparación de la CIE 2008: el 'Taller Regional sobre Educación Inclusiva – Regiones Cono Sur y Andina' (Buenos Aires, 12-14 de septiembre 2007); y el 'Simposio sobre Educación Inclusiva en el Caribe' (Kingston, Jamaica, 5-7 de

¹ Documento preparado por Massimo Amadio, Especialista principal de programa, UNESCO-OIE. El autor es responsable de la información contenida en el presente documento, la cual no refleja necesariamente el punto de vista o la posición de la UNESCO-OIE.

² Argentina, Barbados, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Uruguay y Venezuela. Los informes pueden ser consultados en la página Internet de la Conferencia: <http://www.ibe.unesco.org/es/cie/48a-reunion-2008.html>.

³ El texto completo de las orientaciones puede ser descargado desde la siguiente dirección: <http://www.ibe.unesco.org/es/cie/48a-reunion-2008/informes-nacionales.html>

diciembre 2007)⁴. Finalmente, aunque no se trate de documentos preparados en el marco de la Conferencia de 2008, se ha creído oportuno considerar como referencia adicional y complemento de información las siguientes publicaciones: tres informes sobre la educación inclusiva en países de Centroamérica⁵; varios documentos oficiales relativos a México⁶ y República Dominicana⁷; y una investigación sobre la educación inclusiva en Guyana⁸.

En total, se ha analizado la información relativa a 31 países de la región, con particular énfasis en los 25 países que han preparado informes durante la fase preparatoria o para la Conferencia. Se ha tomado en cuenta el tipo de referencias utilizadas en los documentos con relación a siete dimensiones importantes, a saber: (i) el marco normativo y legal; (ii) el marco general de política educativa; (iii) el enfoque adoptado o propuesto en materia de educación inclusiva; (iv) los grupos prioritarios mencionados; (v) el currículo y la inclusión educativa; (vi) los indicadores citados; y (vii) los problemas y desafíos.

En el caso del marco normativo y legal, se ha tratado de verificar si la educación se concibe como un derecho humano y el tipo de leyes y/o convenciones internacionales más frecuentemente citadas. En cuanto al marco general de política educativa, se ha considerado la frecuencia de referencias a conceptos tales como ‘educación de calidad para todos’, ‘acceso universal a la educación’, ‘equidad/acceso equitativo’, ‘igualdad de oportunidades educativas’, así como las referencias a planes o programas nacionales en el ámbito de la educación inclusiva. Por lo que se refiere al enfoque de educación inclusiva, se ha examinado el tipo de enfoque planteado en cada país. En relación a los grupos prioritarios, se ha tomado en cuenta la frecuencia de referencias a categorías específicas de atención prioritaria, como por ejemplo las personas con discapacidad o con necesidades educativas especiales (NEE), las poblaciones indígenas, las poblaciones rurales, los pobres, los no escolarizados o los que abandonaron los estudios. En el caso del currículo, se ha tratado de identificar las descripciones generales sugeridas en correspondencia con una orientación inclusiva, como por ejemplo ‘currículo flexible’, ‘currículo adaptable’, ‘currículo por competencias’. En cuanto a los indicadores, se ha anotado el tipo de indicadores y datos estadísticos más frecuentemente utilizados (por ejemplo, tasas de escolarización, de promoción, de repitencia, etc.). Finalmente, se han tomado en cuenta los problemas y desafíos para la educación inclusiva evocados con más frecuencia en los documentos.

⁴ En el caso del taller de Buenos Aires, los informes de Bolivia y Chile; en el caso del Simposio de Kingston, los informes de Bahamas, Belice, Grenada, Islas Vírgenes Británicas, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, y Trinidad y Tobago.

⁵ *Diagnostico situacional de la educación inclusiva en Costa Rica; Educación inclusiva en Nicaragua; Estudio de la situación de la educación inclusiva en Panamá*. Documentos preparados para el Banco Mundial por la Asociación Canadiense por la Vida Comunitaria, junio de 2004.

⁶ Secretaría de Educación Pública, *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, noviembre 2007; *Programa nacional de fortalecimiento de la educación especial y de la integración educativa*, septiembre 2002. Subsecretaría de Educación Básica, *Reforma integral de la educación básica: Acciones para la articulación curricular 2007-2012*, marzo 2008.

⁷ Secretaría de Estado de Educación, *Orden Departamental no. 03-2008 que modifica las directrices nacionales para la educación inclusiva establecidas mediante la Orden Departamental no. 24-2003*, 4 de julio de 2008.

⁸ A. D. Ajodhia-Andrews, *Inclusive education in Guyana: Perspectives of policy makers, teachers, and parents of children with special needs*. Research Paper, Ryerson University, Toronto (Ontario), 2007.

Cabe señalar que los textos examinados son de calidad heterogénea. Algunos informes son muy completos y tratan en detalle casi todas las cuestiones relevantes a lo largo de un centenar de páginas, mientras que otros son muy concisos y se concentran sólo en algunos temas o problemas particulares. Además, los documentos relativos a seis países de la región utilizados como complemento de información no han sido producidos en el marco de la Conferencia y no representan necesariamente una posición oficial y articulada respecto a los temas que habían sido propuestos en la solicitud de información dirigida a los países.

Pese a estas limitaciones, los resultados del análisis exploratorio presentados más abajo ofrecen un marco de referencia general y actualizado que puede ser explotado para profundizar el examen de determinados aspectos vinculados a la problemática de la educación inclusiva en la región.

Resultados del análisis

Marco normativo y legal

El derecho de todos los ciudadanos y de toda persona a la educación es un principio fundamental largamente reflejado en las constituciones y las leyes generales de educación de los países de la región, principalmente de habla hispana o portuguesa. Algunos dispositivos legales recientes van incluso más allá al establecer, por ejemplo, que el Estado es ‘garante del derecho a la educación integral permanente y de calidad para todos’ (Argentina, Ley de Educación Nacional de 2006), o que ‘garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida’ (Uruguay, proyecto de Ley General de Educación, aprobada en diciembre 2008); que el Estado tiene el deber de ‘proporcionar la educación fundamental a todos los habitantes’ (República Dominicana, Constitución de 2002), o que debe ‘velar por la igualdad de oportunidades y la inclusión educativa’ (Chile, proyecto de Ley General de Educación); que todos tienen el ‘derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación’ (Bolivia, nueva Constitución de 2009) o que ‘la educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y deber ineludible del Estado’ (Ecuador, Constitución de 2008).

Por otra parte, en los países de habla inglesa y del área del Caribe el énfasis prevaleciente está puesto en el principio de la ‘educación obligatoria y gratuita’ y del acceso a la educación sin discriminación alguna, más que en el principio de la educación como derecho humano fundamental⁹.

Por lo general, en sus informes todos los países de la región hacen referencia a la existencia de dispositivos legales en materia de educación obligatoria y (en principio) gratuita. Es interesante notar que en las últimas dos décadas, y sobre todo en los países de habla hispana, la tendencia es hacia un aumento del número de años

⁹ En Santa Lucía, la Ley de Educación de 1999 establece el derecho a recibir una educación apropiada a las necesidades ‘dependiendo de los recursos disponibles’.

de escolaridad obligatoria, que abarca progresivamente no sólo el nivel de la educación post-primaria, sino también uno o más años de educación preprimaria¹⁰.

Varios países también hacen referencia a instrumentos normativos relativos a los derechos de niños y adolescentes, como la Ley 26.061 de 2005 en Argentina, la Política de Primera Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) en Colombia, o el Nuevo Código del Niño y el Adolescente (Ley 27337 de 2000) en Perú. Hay también algunas referencias a la Convención sobre los Derechos del Niño, en vigor desde septiembre de 1990 y que ha sido ratificada por todos los países de la región¹¹.

Pese a la existencia de un marco legislativo sólido que considera la educación como un derecho humano y social fundamental y que, en principio, concierne a todos los niños, adolescentes y a la población en general sin distinción o discriminación alguna, es interesante observar que en sus informes varios países han creído oportuno recordar la existencia de otros dispositivos legales relativos a la educación especial y a las personas con discapacidad. Los ejemplos incluyen Brasil (Política Nacional de Educación Especial en la Perspectiva de la Educación Inclusiva de enero 2008), Chile (Ley de Integración Social de las Personas con Discapacidad de 1994), El Salvador (Ley de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad de 2000), Guatemala (Ley de Educación Especial para las personas con capacidades especiales), Honduras (Ley de Equidad y Desarrollo Integral para las Personas con Discapacidad de 2005) y Perú (Ley General de Personas con Discapacidad). Estas medidas legales han sido adoptadas también en Costa Rica (Ley de Igualdad de Oportunidades de las Personas con Discapacidad de 1996), Nicaragua (Ley de Prevención, Rehabilitación y Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad de 1995) y Panamá (Ley de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad de 1999)¹². Por último, en un informe (Ecuador) se ha hecho referencia también a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹³.

En síntesis, no cabe duda que los dispositivos legales y la normativa vigente en los países de la región reflejan ampliamente los principios, ideales o aspiraciones establecidos en declaraciones o convenciones internacionales, tales como la educación como derecho humano fundamental, el principio de no discriminación o al acceso universal a la educación. El hecho que en algunos informes se haga referencia a leyes sobre la educación especial o las personas con discapacidad, indica que en varios contextos la dimensión normativa de la educación inclusiva aún se percibe en estrecha relación con la problemática de los derechos de las personas con discapacidad. Más en

¹⁰ Paralelamente, en varios informes se mencionan medidas destinadas a ampliar el número de días de trabajo anual de las escuelas y a aumentar el número de horas de clase.

¹¹ Es importante destacar que sobre la base del Artículo 28 “Los Estados partes reconocen el derecho del niño a la educación”, y que para los efectos de la Convención “se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.” (Artículo 1).

¹² Aunque no ha sido posible encontrar en los informes referencias al respecto, cabe señalar que la ‘Convención Interamericana sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de las Personas con Discapacidad’, en vigor desde septiembre 2001, ha sido ratificada por 17 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela).

¹³ Hasta abril 2009, la Convención ha sido ratificada por 16 países de la región: Cuba, El Salvador, Jamaica, México, Nicaragua y Panamá en 2007; Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Paraguay y Perú en 2008; y Guatemala y Uruguay en 2009.

general, la existencia de varias leyes que enfatizan una y otra vez derechos universales y se refieren a grupos de población específicos que aún no pueden ejercer plenamente tales derechos, parece sugerir que los problemas y desafíos actuales no derivan de la ausencia de una legislación apropiada y se sitúan más bien a nivel de la aplicación efectiva y concreta de la legislación existente¹⁴.

Marco general de política educativa

Las referencias contenidas en los informes indican claramente que el reto principal de política educativa asumido por la mayoría de los países de la región es ofrecer una educación de calidad para todos. En efecto, en más del 80% de los informes se hace referencia a este principio de política nacional para el sector educativo. Entre los otros desafíos citados con más frecuencia figuran el ‘acceso universal a la educación’, la ‘igualdad educativa’ o ‘igualdad de oportunidades educativas’, la ‘equidad’ o el ‘acceso equitativo’ (todos con un porcentaje de frecuencia de 44%); la ‘justicia social’ (38%); el ‘logro educativo’ (25%); y, en menor medida, conceptos tales como la ‘integración social’, la ‘educación a lo largo de toda la vida’, la ‘democracia’, el ‘respeto de las diferencias’, la eficiencia, relevancia, pertinencia y eficacia.

En términos generales, prevalece la visión de la educación como una estrategia fundamental que debe contribuir a generar una sociedad cada vez más justa y democrática, favorecer la integración e inclusión de todos los sectores sociales, y ayudar a reducir las desigualdades y la exclusión¹⁵.

No se constatan variaciones muy significativas en el orden de prioridades si se considera el conjunto de los 31 países (incluyendo también los documentos adicionales consultados), ya que los conceptos más frecuentemente citados resultan ser los siguientes: educación de calidad para todos (74%), acceso universal a la educación (52%), equidad/acceso equitativo (48%), igualdad de oportunidades educativas (32%), logro educativo (26%), y justicia social (19%).

Aparte de las referencias a planes nacionales de largo alcance (como por ejemplo planes sectoriales quinquenales o decenales, o planes nacionales al horizonte

¹⁴ Por ejemplo, en el comunicado de prensa emitido al término de su visita a Paraguay (22 de abril 2009), el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación ha constatado avances importantes en la escolarización y en la dotación presupuestaria para la educación, pero también que el ‘criadazgo’ y el trabajo infantil afectan aproximadamente a un millón de niños y niñas, y que la gratuidad de la educación aún no es una realidad en el país, pues “la familias más empobrecidas deben pagar en muchos casos desde la construcción de los centros educativos hasta el pago de cuotas por confección de exámenes, material didáctico, transporte, uniformes y otros gastos conexos.” En su informe de misión a Guatemala (20-28 de julio 2008), el Relator Especial ha notado grandes disparidades interétnicas en cuanto al acceso a la educación y ha observado que “el 80% de la educación media está en manos de colegios privados de pago, lo cual deriva en la imposibilidad de miles de familias de asegurar la educación básica y diversificada para sus hijas e hijos, a causa de su situación de pobreza.”

¹⁵ Sin embargo, en el informe *Situación educativa de América Latina y el Caribe: Garantizando la educación de calidad para todos*, publicado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, febrero 2007), se observa que “los déficits educativos son parte de una estructura social de marginación sistemática de determinados grupos de la población y, en ese sentido, la educación no está siendo capaz de ayudar a compensar otras diferencias sociales, sino que contribuye a reproducirlas.” (p. 142).

de 2020 o 2021), son pocos los informes donde se señala la existencia de planes o programas específicos en materia de inclusión educativa en un sentido amplio, es decir no estrictamente asociados a la atención de personas con necesidades educativas especiales. Un ejemplo es el Plan Nacional de Inclusión Educativa (2004) en Argentina, cuyo objetivo central es la inclusión a la escuela de aquellos que por diversos motivos nunca ingresaron o que abandonaron los estudios. Por otra parte, el Plan de Equidad de 2007 en Uruguay representa un ejemplo de articulación de políticas sectoriales (salud, empleo, vivienda y educación) en un marco integrado de acción pública para superar la pobreza y reducir las desigualdades sociales a fin de alcanzar una sociedad más integrada e incluyente. En otros casos, como por ejemplo Belice (Marco de Acción para las Personas con Discapacidad), Brasil (Política Nacional de Educación Especial en la Perspectiva de la Educación Inclusiva de 2008), Ecuador (Plan Nacional de Inclusión Educativa de 2006), Guatemala (Política de Educación Inclusiva del Ministerio de Educación de 2008) y Perú (Década de la Educación Inclusiva 2003-2012), resulta evidente que los países se refieren prioritariamente a la inclusión (o integración) en el sistema educativo regular de alumnos discapacitados o con necesidades educativas especiales. En todo caso es importante destacar que este nuevo enfoque de política pública representa un avance en comparación con la concepción remedial y de déficit de la educación especial tradicional¹⁶, aunque no corresponda plenamente a una concepción más articulada y ampliada de la inclusión educativa.

Enfoques y conceptualizaciones en materia de educación inclusiva

Uno de los criterios más frecuentemente asociados con la educación inclusiva es el desarrollo de políticas y la promoción de prácticas pedagógicas de ‘atención a la diversidad’, aunque en varios casos – y especialmente en los países anglófonos del Caribe y en Centroamérica – la diversidad en cuestión es principalmente aquella de los estudiantes con características excepcionales o con necesidades educativas especiales. Atender la diversidad, a su vez, implica por lo general asegurar la igualdad de oportunidades (tanto en términos de acceso como de logro educativo) y luchar contra toda forma de discriminación en un marco de promoción de la equidad.

En algunos informes se encuentran planteamientos que reflejan una visión más comprensiva de la educación inclusiva. En Argentina, por ejemplo, “se concibe la inclusión como un aspecto de la calidad, lo que implica considerarla como resultado de la aplicación de una genuina política de derechos humanos. [...] Se ha puesto como prioridad el desarrollo de políticas de promoción de la igualdad y en ese marco se ha planteado una nueva definición de inclusión educativa ampliada, en donde no sólo se pone como objetivo que todas las niñas, niños y jóvenes en edad de escolaridad obligatoria concurren a la escuela, sino que puedan permanecer en ella recibiendo igualdad de oportunidades para adquirir los conocimientos necesarios y lograr finalizar sus estudios.” En el caso de Brasil, “la educación inclusiva constituye un paradigma fundamentado en la concepción de derechos humanos, que conjuga

¹⁶ En México se ha podido constatar que una buena parte de la población atendida por los servicios de educación especial no presenta discapacidad alguna, tratándose más bien de alumnos con dificultades de aprendizaje o ‘problemas de conducta’. Véase: Secretaría de Educación Pública, *Programa nacional de fortalecimiento de la educación especial y de la integración educativa*, septiembre 2002.

igualdad y diferencia como valores indisociables y supera el modelo de igualdad formal, pasando a incidir para eliminar las circunstancias históricas de la producción de la exclusión dentro y fuera de la escuela. [...] La educación inclusiva consiste en el conjunto de principios, políticas, estrategias y prácticas destinadas a la democratización de la educación y su permanente calificación, a través del desarrollo de una propuesta pedagógica que asegure a todos los alumnos el derecho de acceso, participación y aprendizaje, en igualdad de condiciones, sin tipo alguno de discriminación que pueda restringir, impedir o anular el goce de este derecho fundamental.”

En Ecuador, “la educación inclusiva se conceptualiza desde un enfoque integrador, holístico, que ofrece la oportunidad de acceso, calidad, equidad, calidez, a los niños, niñas y jóvenes sin distingo de ninguna naturaleza, ni discriminación de ningún tipo, sea racial, económica, cultural, étnica, religiosa y/o con capacidades diferentes o especiales.” En cuanto a Honduras, aparte de cierto énfasis en la integración de personas con necesidades especiales a toda oportunidad de estudio que les sea favorable, se plantea que “una educación incluyente se basa en la equidad, es decir atender a toda la población en los diferentes niveles educativos, independientemente de sexo, etnia, religión y necesidades educativas especiales. [...] Se conceptualiza la educación inclusiva como la disposición de los servicios regulares y derechos del sistema educativo nacional sin discriminación alguna, a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, exclusión y necesidades educativas especiales.” Por lo que se refiere a Paraguay, “se considera que una educación es inclusiva cuando todos los niños/as de una determinada comunidad aprenden juntos independientemente de sus condiciones personales, sociales o culturales, incluidos aquellos que presentan alguna discapacidad. Implica la modificación de las estructuras y recursos educativos para adaptarse a los usuarios con un criterio de equidad, no de igualdad. [...] La visión actual se basa en un proceso que se desarrolla y se fundamenta en el principio de que todas las personas son iguales en derecho y dignidad, por lo cual deben ser respetadas y valoradas, como condición básica de respeto y garantía de los derechos humanos.”

En Perú, “se considera a la persona como centro y agente fundamental del proceso educativo, bajo el principio de una inclusión educativa que incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades.” En el caso de Uruguay, “el criterio rector es el desarrollo de políticas que atiendan la diversidad. [...] Se entiende la equidad como la generación y promoción de las condiciones que nivelen las oportunidades, y con el horizonte de la universalización en el ejercicio de sus derechos desde el punto de partida, se prioriza el aumento de cobertura y mejora de la calidad.” Finalmente, en Venezuela “la conceptualización de la educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad como elemento necesario para el desarrollo del proceso educativo. Implica que la escuela o la universidad no impongan requisitos de entrada, ni mecanismos de selección o discriminación de ningún tipo para hacer realmente efectivo el derecho a la educación, tomado en cuenta las motivaciones, intereses y necesidades del que desea ingresar.”

Por otra parte, en varios casos se puede observar ya sea la ausencia de planteamientos claros – o de una clara prioridad de política educativa – en materia de educación inclusiva (Bolivia, Guatemala, Santa Lucía), ya sea una evidente vinculación de la concepción de inclusión educativa con las transformaciones que se han producido en el ámbito de la educación especial y la atención de estudiantes con necesidades educativas especiales, particularmente en el área del Caribe y América Central (Bahamas, Barbados, Belice, El Salvador, Grenada, Guatemala, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Surinam, Trinidad y Tobago).

Por último, es interesante observar que pueden existir dispositivos legales que hacen referencia a una visión ampliada de la educación inclusiva y, al mismo tiempo, políticas nacionales muy focalizadas en la atención de estudiantes con NEE. En Nicaragua, por ejemplo, el énfasis está puesto en los discapacitados aunque la Ley General de Educación de 2006 tiene un enfoque más amplio: “Por educación inclusiva se entiende el proceso mediante el cual la escuela o servicio educativo alternativo incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades.” En República Dominicana, la reciente Orden Departamental de 2008 sobre las directrices nacionales para la educación inclusiva, establece que “la educación inclusiva significa lograr la plena participación y aprendizaje de todos los niños y niñas, sea cual sea su condición social, cultural e individual, a través de una educación que dé respuesta a la diversidad de necesidades educativas de todo el alumnado”; sin embargo, también se plantea que “el currículo vigente contempla la atención a la diversidad como uno de los ejes fundamentales para lograr la calidad y equidad educativa, ya que conlleva un conjunto de procesos, acciones y medidas educativas encaminadas a dar respuestas adecuadas a las necesidades educativas de niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales.”

Grupos prioritarios considerados

No resulta sorprendente, además de parecer largamente justificado, el hecho que el grupo de atención prioritaria para las políticas de educación inclusiva más frecuentemente citado en los informes sea constituido por las personas con discapacidad y los estudiantes con necesidades educativas especiales¹⁷. Se hace referencia a los discapacitados en el 56% de los informes y a los estudiantes con necesidades educativas especiales en el 50% de los casos, junto con las poblaciones indígenas y las personas en situación de pobreza (ambos grupos con un porcentaje de 50%). Entre los otros grupos prioritarios mencionados, destacan los que abandonaron los estudios (38%); las poblaciones rurales (31%); los no escolarizados y los analfabetas (25%); las poblaciones desplazadas (19%); las mujeres, los estudiantes con talentos excepcionales, los niños hospitalizados, las poblaciones afrodescendientes, y los grupos afectados por la violencia o el VIH-sida (todos con un porcentaje de 13%).

¹⁷ Cabe recordar que todas las estadísticas disponibles indican que las personas con discapacidad están sobrerrepresentadas entre los pobres, los que no tienen acceso a la educación y los desempleados.

Si se toma en cuenta el conjunto de los 31 países (incluyendo de esta manera a una buena parte de los países del Caribe) los grupos prioritarios citados con más frecuencia son los siguientes: los discapacitados (65%); los estudiantes con NEE (52%); las poblaciones indígenas (32%); las personas en situación de pobreza (29%); las poblaciones rurales (26%); los que abandonaron la escuela (23%); los no escolarizados, los analfabetas y los migrantes (los últimos tres grupos con un porcentaje de 13%).

En general, se puede constatar que la educación inclusiva está asociada con los grupos de población en situación de alta vulnerabilidad y afectados por la discriminación y la inequidad social, con un énfasis particular en las personas con discapacidad y los estudiantes con necesidades educativas especiales (en el caso de algunos países del área del Caribe, se trata del único grupo de atención prioritaria mencionado). Tomando en cuenta el marco de política general evocado en relación con la educación inclusiva (ver más arriba), parece claro que en la región se sigue poniendo énfasis en los aspectos relacionados con el acceso universal a la educación – integrar a los grupos sociales que siguen excluidos – y que existe una preocupación creciente en cuanto a asegurar una efectiva igualdad de oportunidades en términos de acceso a los conocimientos necesarios para una integración exitosa en la sociedad¹⁸.

Currículo e inclusión

En los informes examinados no son muchas las informaciones detalladas sobre aspectos curriculares asociados con la educación inclusiva. Por lo general, y en un marco de atención a la diversidad, prevalecen las referencias a un currículo flexible y adaptable, tanto a las características locales como a la diversidad de intereses, necesidades y situaciones de los educandos, considerados como el centro de todo proceso de enseñanza y aprendizaje. Al mismo tiempo, se preconiza la necesidad de garantizar el acceso a un conjunto de valores, saberes y conocimientos básicos que deben formar parte de la educación de todos (por ejemplo, los núcleos de aprendizaje prioritarios en Argentina). Se trata evidentemente de garantizar el difícil equilibrio y de encarar la tensión permanente entre lo común y lo diversificado para asegurar condiciones de igualdad.

Algunos países hacen referencia también a procesos de actualización curricular y a la introducción de nuevos contenidos, en áreas tales como la formación ciudadana, la alfabetización científica, la educación sexual, los derechos humanos y la problemática de género. Las áreas de aprendizaje que parecen estar al centro de la atención – probablemente a raíz de los resultados a veces decepcionantes¹⁹ de las

¹⁸ En el citado informe de la UNESCO-OREALC, se ha constatado que “por una parte, los importantes niveles de acceso que se registran en la región van acompañados por niveles de conclusión menores y, por otra parte, se cuenta con evidencia que muestra que los aprendizajes logrados no son equivalentes a los esperados y, en algunos casos, incluso pueden distar mucho de éstos comprometiendo severamente el ejercicio del derecho a la educación.” (UNESCO-OREALC, *cit.*, p. 110).

¹⁹ “A pesar de las importantes diferencias encontradas entre países, los resultados de aprendizaje de los estudiantes de educación primaria y educación secundaria inferior de América Latina son globalmente poco satisfactorios. Diferentes evaluaciones nacionales con base criterial han mostrado que una gran parte de los estudiantes de América Latina no alcanza el nivel de desempeño mínimo determinado para su grado.” (F. Javier Murillo y Marcela Román, “Resultados de aprendizaje en

pruebas de rendimiento académico conducidas a nivel nacional, regional o internacional – son la lecto-escritura, las matemáticas y las ciencias.

Por último, sobre la base de las informaciones contenidas en los informes de algunos países (por ejemplo El Salvador, Paraguay y Perú) se puede también observar una tendencia hacia el desarrollo de currículos organizados por competencias, entendidas generalmente como un saber actuar de manera reflexiva, autónoma y creativa.

Indicadores

En los informes analizados abundan las referencias a una gran variedad de datos e indicadores estadísticos, preferentemente de tipo cuantitativo. Se puede constatar que los países de la región disponen de una amplia base de indicadores y datos relativos a factores de contexto (social, económico, demográfico), recursos (humanos, financieros, materiales), procesos (acceso, progresión, eficiencia), resultados (logros de aprendizaje) y de impacto social de la educación.

Los dos tipos de indicadores citados con más frecuencia son la tasa (neta o bruta) de escolarización – el acceso a la educación – y los datos relativos a los resultados de la aplicación de pruebas estandarizadas de rendimiento académico (a nivel nacional, regional o internacional), que en cierta medida reflejan el nivel de acceso a los conocimientos en determinadas áreas curriculares o disciplinas fundamentales (generalmente lengua, matemáticas, ciencias naturales y estudios sociales). Otros tipos de datos estadísticos mencionados frecuentemente en los informes son las tasas de promoción efectiva, de repitencia, de abandono, de extraedad, y de escolarización por grupos de edad.

Varios países han creído oportuno hacer referencia a datos relativos a la educación especial – en particular el número de escuelas, los alumnos atendidos y el personal docente – y en algunos casos también a datos concernientes a la matrícula de alumnos con necesidades educativas especiales en escuelas comunes (integración). Al respecto, es interesante observar que hay pocas referencias a datos sobre las personas con discapacidad o estudiantes con NEE que no resultan atendidos o que están excluidos²⁰, y en algunos documentos se plantea la necesidad de disponer de información más precisa sobre la situación de las personas con discapacidad para poder dar una respuesta pertinente a sus necesidades.

Puede ser interesante tomar en cuenta también los indicadores citados con menor frecuencia. En particular, se ha encontrado una sola referencia al índice de Gini²¹, al índice de accesibilidad de los edificios escolares²², y al índice de inclusión²³.

América Latina a partir de las evaluaciones nacionales”, *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa* (Madrid), vol. 1 n° 1, 2008, p. 27).

²⁰ En Ecuador, se estima que apenas el 24% de las personas con discapacidad asiste a algún centro educativo. En El Salvador, en 2003 sólo el 27% de los estudiantes con NEE recibían atención. En Panamá se estima que el 64% de las personas con discapacidad no ha adquirido un nivel de educación básica.

²¹ El índice o coeficiente de Gini es uno de los indicadores estadísticos más utilizado para medir la desigualdad o disparidad en la distribución de una variable seleccionada (por ejemplo asistencia,

Por otra parte, no ha sido posible encontrar referencias al índice de desarrollo de la Educación para Todos (EPT)²⁴.

En este marco, sería importante preguntarse si la gran variedad de datos e indicadores estadísticos disponibles constituye una base adecuada y suficientemente completa para la toma de decisiones y, sobre todo, qué tipo de información pertinente o de nuevos indicadores²⁵ podrían resultar de utilidad a las autoridades educativas nacionales de los distintos países de la región al momento de diseñar, poner en marcha y evaluar políticas orientadas hacia el logro de una mayor inclusión educativa.

Problemas y desafíos

Como se ha podido constatar en el caso de las referencias relativas al marco general de política educativa, el principal desafío para la mayoría de los países de la región es lograr una educación de calidad para todos. Calidad, equidad y, en menor medida, inclusión parecen ser los tres conceptos o dimensiones clave que están orientando las políticas educativas actuales en buena parte de los contextos de América Latina.

Incidentalmente, si además de los informes nacionales presentados a la CIE 2008 se toman en cuenta los mensajes que los Ministros de Educación han enviado a la Conferencia, a nivel mundial América Latina y el Caribe es la región donde en sus mensajes las autoridades educativas nacionales han puesto más énfasis en la dimensión social de la inclusión y en la igualdad de oportunidades educativas²⁶.

A fin de eliminar los obstáculos que limitan el acceso a la educación y luchar contra las varias formas de exclusión dentro y fuera del sistema educativo, todos los países de la región implementan una multiplicidad de planes y programas, tanto de carácter nacional como dirigidos hacia grupos específicos o determinadas áreas (rurales, urbano-marginales).

Al respecto, se puede constatar la existencia de dos tipos de enfoques, no necesariamente excluyentes y más bien complementarios: (i) el diseño y puesta en

financiamiento, resultado educativo) en una población determinada. Varía entre 0 y 1, y a mayor valor del índice mayor es la desigualdad educativa.

²² En Brasil se estima que en 2007 sólo el 11,5% de las escuelas de educación básica disponían de los requisitos apropiados de accesibilidad física.

²³ Más que un indicador estadístico, se trata de un conjunto de materiales desarrollados por el Centro de Estudios de Educación Inclusiva de Gran Bretaña y diseñados para apoyar a las escuelas en el proceso hacia una mayor inclusión.

²⁴ Elaborado a fin de medir el progreso hacia los objetivos de la EPT y utilizado principalmente en los volúmenes del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo*.

²⁵ Un ejemplo es el Índice de Oportunidades Humanas, recientemente desarrollado por un grupo de economistas del Banco Mundial. Se trata de un indicador compuesto que combina, por un lado, el nivel de cobertura de oportunidades básicas necesarias para el desarrollo humano (educación primaria, agua y saneamiento, y electricidad) y, por el otro, el grado en que la distribución de dichas oportunidades está condicionada por las circunstancias exógenas a los niños, como el género, los ingresos o las características de los hogares. Véase: Banco Mundial, *Midiendo la desigualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe*, Washington, 2008.

²⁶ Véase: M. Amadio, R. Operti y E. Benzaquen, *Policy statements on inclusive education: An exploration of the messages sent by Ministers of Education to the forty-eighth session of the ICE* (en curso de publicación).

marcha de un conjunto de estrategias unitarias e integrales de apoyo y acompañamiento socioeducativo; y (ii) las acciones redistributivas y afirmativas dirigidas hacia los grupos sociales más vulnerables a fin de luchar contra las causas de la exclusión.

Por otra parte, no ha sido posible encontrar en los documentos muchas referencias a estrategias unificadas y enfoque integrados que superen la lógica sectorial y que articulen en un marco coherente y coordinado las diversas políticas públicas de lucha contra la exclusión y la desigualdad.

Por último, hay por lo menos cuatro problemas frecuentemente mencionados en los informes en relación con la educación inclusiva. En primer lugar, la existencia de actitudes sociales negativas y de prácticas sociales discriminatorias muy arraigadas. En segundo lugar, la tradición muy consolidada de educación especial o de educación inclusiva como sinónimo de servicios destinados únicamente a los discapacitados o los estudiantes con NEE, lo que paradójicamente dificulta la adopción de una visión ampliada y comprehensiva de la educación inclusiva. En tercer lugar, la limitaciones presupuestarias y la falta de recursos. En cuarto lugar, la brecha que muy a menudo existe entre, por un lado, los principios adoptados y las propuestas curriculares y, por el otro, las prácticas pedagógicas concretas en el aula²⁷. Con respecto a este último punto, es evidente que uno de los elementos clave es el docente, y que las propuestas de formación inicial y en servicio, como se destaca en varios informes, deberían asegurar que el personal educativo tenga la capacitación y las competencias necesarias para poder atender la diversidad de intereses y necesidades de todos los estudiantes.

Consideraciones finales

En las orientaciones que se enviaron a los países para apoyarlos en el proceso de preparación del informe nacional sobre el tema de la CIE 2008, así como en las reuniones preparatorias a la Conferencia, se había propuesto la siguiente definición ampliada de la educación inclusiva: “Más que ser una cuestión marginal relativa a cómo algunos educandos pueden ser integrados en el sistema educativo regular, el enfoque de educación inclusiva busca transformar los sistemas educativos y los entornos de aprendizaje para dar respuesta a la diversidad de los educandos. Una educación de calidad es entonces una educación inclusiva, puesto que tiene como finalidad la plena participación de todos los educandos.”²⁸

A partir de este marco de referencia, los resultados del análisis exploratorio de los documentos producidos en el marco de la Conferencia permiten tener una primera aproximación acerca de la visión actual de la educación inclusiva en América Latina y el Caribe.

²⁷ El citado informe de la UNESCO-OREALC llega a la misma conclusión: “Los progresos en el terreno de las legislaciones educativas nacionales y los marcos curriculares prescritos requieren acompañarse del desarrollo de mecanismos que permitan asegurar que éstos se traduzcan en prácticas a nivel de escuela y aula.” (UNESCO-OREALC, *cit.*, p. 148).

²⁸ UNESCO, *Orientaciones para la inclusión: Asegurar el acceso a la Educación para Todos*, París, 2005.

Como se ha visto, en la mayoría de los países de la región los varios dispositivos legales existentes consideran la educación como un derecho humano fundamental y el reto principal de política educativa asumido por buena parte de los países es asegurar una educación de calidad para todos. Las dos dimensiones de calidad y equidad están en el centro de la atención de las políticas educativas nacionales, mientras que una visión comprehensiva de la inclusión parece todavía incipiente, aunque exista un énfasis pronunciado en la dimensión social de la inclusión²⁹. Por otra parte, es evidente que en muchos contextos, y particularmente en Centroamérica y en el área del Caribe, la educación inclusiva se percibe como el equivalente de la atención a personas con discapacidad o estudiantes con necesidades educativas especiales.

Garantizar el acceso universal a la educación, integrando a los grupos sociales excluidos o que se encuentran en situación de alta vulnerabilidad (discapacitados, poblaciones indígenas, poblaciones rurales o en situación de pobreza) es ciertamente un objetivo fundamental para todos los países, pero se nota también una preocupación creciente a fin de asegurar la igualdad de oportunidades de acceso a los conocimientos y saberes necesarios para integrarse exitosamente en la sociedad y el mundo del trabajo.

No cabe duda que uno de los desafíos principales para la educación inclusiva en la región se sitúa no tanto a nivel de los principios o de la visión, sino más bien en asegurar que las estrategias adoptadas se traduzcan en un cambio efectivo y en profundidad de las prácticas institucionales y pedagógicas en la escuela y en el aula.

²⁹ Las evidencias disponibles indican que “la principal fuente de desigualdad educativa en la región, es la desigualdad económica y socio-cultural de las familias de origen de los estudiantes. Así, los niveles de pobreza y recursos simbólicos de las familias, son variables de gran incidencia en el desempeño de los estudiantes.” (F.J. Murillo y M. Román, *cit.*, p. 28).

ABSTRACT

This exploratory analysis of inclusive education issues in Latin America and the Caribbean is based on a series of documents produced in the framework of the organization of the forty-eight session of the International Conference on Education, in particular the National Reports presented at the Conference as well as country reports presented at preparatory meetings.

The content analysis of the materials focused on the following topics: i) the legal and normative framework; ii) the current educational policies; iii) the proposed or adopted approach in terms of inclusive education; iv) the main target groups; v) inclusive education and the curriculum; vi) the kind of indicators most frequently mentioned; and vii) problems and challenges for inclusive education. Main findings can be summarized as follows.

As regards the legal framework, the majority of the countries in the region – and especially Spanish- and Portuguese-speaking countries – stipulate that education is a human right; English-speaking countries, on the other hand, tend to emphasize the principle of universal access to compulsory and free education. Furthermore, concerning the international normative framework, it can be observed that: all the countries in the region have ratified the Convention on the Rights of the Child; the Inter-American Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Persons with Disabilities has been ratified by 17 countries; and, as of May 2009, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities has been ratified by 16 countries.

In terms of educational policies, the main goal in the region is providing quality education for all. Quality and equity are at the centre of the concerns of many national authorities and the social dimension of inclusion is frequently mentioned, although a broadened vision of inclusive education is still incipient. In several contexts, and in particular in Central America and the Caribbean, inclusive education continues to be considered as the integration of students with special educational needs into mainstream schools.

Ensuring universal access to education and reaching the excluded and the most vulnerable populations (e.g. the disabled, the poor, indigenous and rural populations, dropouts and those who never had access to education) is a priority for the majority of the countries, and there is an increasing emphasis on providing opportunities of equal access to meaningful and relevant learning for all. Accordingly, the indicators most frequently mentioned in the documents refer to the issues of access to education (e.g. gross and net enrolment rates) and learning achievement (repetition and drop-out rates; results of national, regional and international assessment exercises).

It seems clear that one of the main challenges for the countries in the region is the appreciable gap between the stated principles and vision on one side, and the actual practices on the other. In other words, there is the need to ensure that policies and strategies translate into concrete actions aimed at changing the institutional practices and pedagogical approaches in the school and the classroom.