

## La educación inclusiva en Europa

**Victoria Soriano de Gracia**

*European Agency for Development in Special Needs Education*

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Evolución y cambios fundamentales. 3. Retos y tendencias. 4. ¿Qué piensan los jóvenes?. 5. A modo de conclusión.

### Resumen

El presente artículo se basa fundamentalmente en los resultados de los trabajos realizados por la Agencia Europea para el Desarrollo de la Educación del Alumnado con Necesidades Educativas Especiales (Agencia). La Agencia está compuesta por representantes de los ministerios de educación de 24 países de la Unión Europea<sup>1</sup>, Noruega, Islandia y Suiza. Los principales informes europeos e internacionales publicados sobre el tema de este artículo constituyen la segunda fuente principal de información.

La puesta en marcha de la educación inclusiva implica una profunda reflexión sobre el sistema educativo en su totalidad. Implica una voluntad política de cambio y asumir unos retos teóricos y metodológicos en el plano educativo en el que están implicados tanto los alumnos como el profesorado, los padres y los responsables educativos.

Analizar situaciones a nivel europeo no es tarea fácil si se quiere ser riguroso y evitar un análisis simplificado de situaciones que parten de supuestos muy diferentes, que hay que respetar. No es tarea simple, pero es innegable que se han realizado progresos importantes y significativos en la práctica totalidad de los países europeos. Una educación para todos, accesible y de calidad son principios aceptados y presentes en todos los sistemas educativos. Su puesta en práctica difiere por razones históricas, sociales y económicas.

---

<sup>1</sup> Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, República Checa, Reino Unido, Suecia.

La adopción y ratificación de la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad del 2006<sup>2</sup> supone un compromiso claro al respecto para los países signatarios.

Finalmente, al margen de la voluntad política, de la capacidad y empeño técnicos necesarios, la voz de los jóvenes que son los más directamente implicados, es clara al respecto. “*La educación inclusiva es mutuamente beneficiosa para nosotros y los demás*”, afirmaron los jóvenes delegados que participaron en la Audiencia de jóvenes celebrada en Lisboa en el 2007<sup>3</sup>.

**Palabras clave:** necesidades educativas especiales, educación especial, inclusión, educación inclusiva, igualdad de oportunidades, calidad educativa, respeto de las diferencias, accesibilidad, derechos, exclusión, cooperación entre servicios, derecho a la educación.

#### **Abstract**

This article is based mainly on the results of the work carried out by the European Agency for the Development in Special Needs Education (Agency). The Agency includes representatives of the education ministries in 24 European Union countries, Norway, Iceland and Switzerland. The main European and international reports published on the subject of this article are the second leading source of information.

The implementation of inclusive education implies a deep reflection on the entire education system. It implies political will for change and taking theoretical and methodological challenges in the field of education in which not only students and teachers, but also parents and education officials are involved.

Analyzing situations at European level is not easy if you want to be strict and avoid a simplified analysis of situations arising from very different assumptions, which must be respected. It is not a simple task, but it is undeniable that significant and important progress has been made in almost all European countries. Accessible and quality education for all is an accepted principle present in all education systems. Its implementation differs for historical, social and economic reasons.

The adoption and ratification of the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities of 2006 represents a clear commitment for the signatory states.

---

2 Naciones Unidas (2006): Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

3 Agencia Europea para el Desarrollo de la Educación del Alumnado con Necesidades Educativas Especiales; Ministerio de Educación de Portugal (2007), *Jóvenes Voces: Encuentro sobre Diversidad y Educación* p. 13.

Finally, regardless of political will and of the necessary technical capacity, the voice of young people who are the most directly involved people, is clear about this. Inclusive education is mutually beneficial for ourselves and others, said the young delegates who participated in the Hearing of young people held in Lisbon in 2007.

**Keywords:** special educational needs, special education, inclusion, inclusive education, equal opportunities, educational quality, respect for the differences, accessibility, rights, exclusion, cooperation between services, right to education.

## Introducción

La fuente principal de la información recogida en este artículo se basa en los resultados de los análisis realizados por la Agencia. El artículo incluye también y resalta documentos europeos e internacionales clave sobre la igualdad de oportunidades, la educación inclusiva y la promoción de la calidad educativa. La Agencia actúa como plataforma europea para la cooperación en el ámbito de las necesidades educativas especiales entre sus países miembros. El objetivo principal de los trabajos realizados es mejorar las políticas y las prácticas educativas aplicadas a los alumnos con necesidades educativas especiales e impulsar la inclusión educativa.

*Algunas declaraciones han impulsado el derecho universal a la educación para todos los niños incluidos aquellos con deficiencias severas, así como la integración social y educativa de las personas con discapacidad.*

Es importante recordar algunas fechas clave en el ámbito educativo, que van a permitir situar cambios importantes que se han producido en Europa desde mediados del siglo pasado. Fechas y declaraciones que han impulsado el reconocimiento y puesta en aplicación de derechos que si bien pueden parecer obvios en este momento, no lo eran hace apenas 60 años. Se trata del derecho universal a la educación para todos los niños incluidos aquellos con deficiencias severas, así como la integración social y educativa de las personas con discapacidad.

En 1948 se adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>4</sup>, seguida en 1958 por la Declaración de los Derechos del Niño<sup>5</sup>. Declaraciones de buena voluntad pero que implican el respeto de dichos derechos por parte de los países signatarios. La Convención Internacional de los Derechos del Niño de 1989<sup>6</sup>, puso especial énfasis en el derecho a la educación. La Resolución del Consejo Europeo de 1990, relativa a la “*integración de los niños y jóvenes minusválidos en los sistemas educativos ordinarios*”<sup>7</sup>. Ese mismo año, 1990, la *Declaración Mundial Educación para Todos*<sup>8</sup> insiste sobre la

---

4 Naciones Unidas (1948): *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.

5 Naciones Unidas (1958): *Declaración de los Derechos del Niño*.

6 Naciones Unidas (1989): *Convención Internacional de los Derechos del Niño*.

7 Unión Europea (1990): *Resolución del Consejo y los ministros de Educación reunidos en Consejo, de 31 de mayo de 1990, relativa a la integración de los niños y jóvenes minusválidos en los sistemas educativos ordinarios*.

8 UNESCO (1994): *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*.

satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje. En 1993, se adoptan las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad<sup>9</sup>.

La Declaración de Salamanca y su Marco de Acción sobre Necesidades Educativas Especiales de 1994<sup>10</sup>, tuvo como ejes de trabajo: la accesibilidad y la calidad. Esta Declaración, de buena voluntad, ha sido y sigue siendo un documento de referencia en Europa.

En el año 2000, el Consejo de Lisboa<sup>11</sup> incluye por primera vez entre los objetivos a alcanzar en el 2010 el siguiente: garantizar la igualdad de oportunidades y luchar contra la exclusión social. Este mismo objetivo seguirá en la agenda europea en la nueva estrategia de educación y formación 2020<sup>12</sup>.

La adopción de la Convención de las Naciones Unidas en 2006 en su Artículo 24 insiste en la necesidad de los gobiernos de garantizar “*un sistema de educación inclusivo a todos los niveles*”. Dicho artículo señala asimismo la necesidad de hacer ajustes razonables en función de las necesidades individuales así como facilitar las medidas de apoyo necesarias.

*La Unión Europea ha aprobado en el 2008 una Directiva contra todo tipo de discriminación, en la que queda recogida el compromiso por una educación no discriminatoria por razones de discapacidad.*

La Unión Europea ha aprobado en el 2008 una Directiva contra todo tipo de discriminación, en la que queda recogida el compromiso por una educación no discriminatoria por razones de discapacidad<sup>13</sup>.

En el 2011, la Organización Mundial de la Salud (OMS), conjuntamente con el Banco Mundial, ha publicado el Informe Mundial sobre la Discapacidad<sup>14</sup>, con un capítulo específico sobre la educación que señala pistas que permitirán la puesta en marcha de la educación inclusiva recogida en la Convención de 2006. Dicho informe indica que la inclusión educativa es importante por cuatro razones: la educación contribuye al capital humano de formación y por ello es un factor determinante de bienestar; la exclusión conlleva costes sociales y económicos elevados; los objetivos del Milenio *Educación para Todos* (acabar la enseñanza primaria) no se conseguirán si no se garantiza el

---

9 Naciones Unidas (1993): Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. UNESCO (1994).

10 UNESCO (1994): *Declaración de Salamanca y Marco de Acción sobre Necesidades Educativas Especiales: accesibilidad y calidad*.

11 Unión Europea (2000): *El Consejo Europeo extraordinario de Lisboa (marzo de 2000): hacia la Europa de la innovación y el conocimiento*.

12 Unión Europea (2009): *Conclusiones del Consejo, de 12 de mayo de 2009, sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020)*.

13 Unión Europea (2008): *Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual*.

14 Organización Mundial de la Salud; Banco Mundial (2011): *Informe Mundial sobre la Discapacidad*.

acceso a la educación para los niños con discapacidad; los países que han firmado la Convención no podrán cumplir su compromiso.

La última razón esgrimida por la OMS se aplica de forma muy particular para aquellos países europeos que han firmado la Convención y sobre todo han ratificado el Protocolo. En el caso de países con sistemas educativos especiales muy desarrollados, de tipo segregativo, va a suponer importantes cambios y ajustes legislativos y organizativos. La puesta en práctica de todos estos textos claramente políticos no es tarea fácil.

### **Evolución y cambios fundamentales**

La evolución y los cambios producidos en los últimos años se pueden situar en tres niveles: principios, conceptos y situaciones. Resulta difícil y artificial separar los principios de los conceptos que llevan asociados. Los cambios podrían resumirse de la siguiente manera:

- En primer lugar desde los años 50, los países emprenden políticas de lucha contra el analfabetismo y de derecho a la educación para todos los alumnos. La sociedad civil ha tenido un protagonismo indudable en estos frentes.
- En los años 60-70, la integración social y el movimiento de desinstitucionalización será seguido por una etapa de cambios educativos a favor de la integración educativa.
- Seguirá posteriormente el acceso a la educación acompañado por una búsqueda (reivindicación) de la calidad de la educación en los años 90. El concepto de inclusión comienza a ser utilizado.
- Finalmente, desde el 2000, la inclusión aparece ligada a igualdad de oportunidades, respeto de las diferencias y promoción de la calidad educativa.

*Se ha evolucionado desde la lucha contra el analfabetismo hasta la inclusión ligada a la igualdad de oportunidades si bien los términos educación especial o NEE corresponden a realidades diferentes según los países.*

Los países suscriben estos principios y conceptos, aplicándolos en función de su política en materia de educación, de los recursos disponibles y de la situación del país.

El término mismo de educación especial o de necesidades educativas especiales corresponde a realidades muy diferentes según los países. Cubre una variedad de alumnado que en algunos países corresponde exclusivamente a alumnos con discapacidad y en otros países cubre cualquier alumno que presente alguna necesidad educativa por razones tales como la pertenencia a minorías étnicas, la pobreza, etc. Aplicando esta definición amplia del concepto de necesidades educativas, la OCDE considera que entre un 15 y un 20% de los alumnos presentarán algún tipo de necesidad educativa a lo largo de su recorrido educativo<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> OCDE (1999): *Inclusive education at work: students with disabilities in mainstream schools*.

En Europa se puede hablar de tres situaciones educativas que no son estáticas ni excluyentes. Por una parte, hay países con un sistema educativo único e integrado, que no hace diferencia entre educación ordinaria y especial; en otros países hay un sistema educativo mixto o “a opción múltiple” en el que conviven diferentes opciones educativas: escuelas de integración, clases especiales y escuelas especiales y, por último, hay países que tienen un sistema educativo especial separado del denominado “ordinario”. La Agencia europea, a través de la recogida de datos efectuada regularmente, estima que un 2,3% de alumnos que siguen la enseñanza obligatoria están educados de forma segregada, es decir, en escuelas especiales o en aulas especiales en los centros ordinarios<sup>16</sup>.

Como he dicho anteriormente, las situaciones educativas en los diferentes países no se pueden considerar de forma absoluta y rígida, ya que presentan diferentes combinaciones. Lo más importante a resaltar son las tendencias y cambios que aparecen en los últimos años:

- La conversión de centros específicos en centros de recursos, como factor importante de apoyo a la integración de los alumnos con necesidades educativas especiales.
- La importancia concedida a la formación de los profesionales, segundo factor clave para una integración o inclusión exitosa.
- La participación real e implicación de las familias en todo el proceso educativo.
- La cooperación y colaboración entre los diferentes servicios que participan y colaboran en el proceso educativo de los alumnos con necesidades educativas especiales.

*La escuela inclusiva supone tener en cuenta un número de factores organizativos y educativos que pueden parecer obvios desde un punto de vista teórico, pero que suponen un cambio esencial del sistema educativo.*

La escuela para todos o escuela inclusiva supone tener en cuenta un número de factores organizativos y educativos que pueden parecer obvios desde un punto de vista teórico, pero que suponen un cambio esencial del sistema educativo. No se puede pretender que es una realidad generalizada, pero sí que comienza a ser algo más que un conjunto de experiencias piloto aisladas. Partiendo de prácticas inclusivas reales que han probado su eficacia y resultados, se puede hacer un listado común de los elementos fundamentales en los que se han basado dichas experiencias y que son las siguientes:

- La puesta en práctica del principio de “aprender juntos”, teniendo en cuenta y respetando las diferencias.

---

<sup>16</sup> European Agency for Development in Special Needs Education (2010): *Special needs education: country data 2010*.

- La puesta en marcha de un sistema educativo flexible capaz de responder a las necesidades educativas en su complejidad y variedad, contando con la participación activa de todos los actores implicados.
- La existencia de una colaboración y participación real entre administración, profesorado y padres, así como la existencia de un proyecto de centro compartido por todos.
- Un enfoque educativo global basado en las capacidades y los puntos fuertes de los alumnos y no en sus posibles limitaciones.
- Asegurar a todos los alumnos una educación de calidad, ofreciendo un programa educativo individualizado (PEI); prever las reorganizaciones escolares necesarias así como ritmos de aprendizaje diferentes; el uso óptimo de recursos (de apoyo y de formación).

La Agencia realizó dos estudios importantes<sup>17/18</sup> sobre las prácticas en el aula e inclusión, uno centrado en escuelas de enseñanza primaria y otro en escuelas secundarias. La cuestión clave que se planteaba era cómo trabajar dentro del aula teniendo en cuenta las diferencias. Tres conclusiones generales pueden extraerse de estos estudios:

*Trabajar en el aula teniendo en cuenta la diversidad sigue siendo el mayor reto al que se enfrentan los centros educativos y sus profesionales.*

- Lo que es bueno para los alumnos con necesidades educativas especiales es bueno para todos los alumnos.
- Los problemas de conducta, sociales o emocionales son los que crean más dificultades en los centros educativos ordinarios de los diferentes países.
- Trabajar en el aula teniendo en cuenta la diversidad sigue siendo el mayor reto al que se enfrentan los centros educativos y sus profesionales.

### **¿Qué piensan los jóvenes?**

El punto de partida de la Agencia ha sido siempre el análisis de los temas que más dificultades, dudas e interrogantes plantean a sus países miembros junto con la escucha directa de los jóvenes. Si realmente se quiere mejorar la situación educativa de los alumnos con necesidades educativas especiales, se debe escuchar atentamente sus aspiraciones, demandas y necesidades.

En el año 2003 (Año Europeo de las Personas con Discapacidad) la Agencia organiza una Audiencia en el Parlamento Europeo, en la que participaron jóvenes entre 14 y 21

---

17 European Agency for Development in Special Needs Education (2003): *Integración Educativa y Prácticas Eficaces en el Aula*.

18 European Agency for Development in Special Needs Education (2005): *Educación Inclusiva y Prácticas en el Aula en Educación Secundaria*.

años, con discapacidades diferentes. Participaron delegaciones de 22 países europeos. Los jóvenes prepararon de antemano y expusieron en Bruselas sus experiencias educativas, los logros y dificultades que habían encontrado así como sus aspiraciones y deseos de futuro.



Foto 1. Audiencia en el Parlamento Europeo, noviembre 2003.

Tres elementos son a destacar de esa audiencia. A nivel de terminología, los jóvenes nunca hablaron de necesidades educativas especiales sino de discapacidad. La tolerancia y el respeto manifestado en sus intervenciones, tanto respecto a las necesidades individuales de cada persona como a los métodos de apoyo utilizados, mostraron una gran madurez y una ausencia total de ideas preconcebidas. Por último, los elementos críticos que subrayaron en su educación fueron claramente identificados como crítica positiva. Algunas de las ideas expuestas por los jóvenes sobre su educación y su futuro fueron las siguientes<sup>19</sup>:

“La educación es muy importante en la vida de una persona.”

“Es fácil llegar a la secundaria si consigues una buena base en la primaria.”

“Los consejos son buenos y se nos dan constantemente, pero sería mejor que pudiéramos decidir por nuestra propia experiencia.”

“Es necesario que podamos elegir nuestra educación según nuestros intereses y motivación, exactamente igual que cualquier otra persona.”

“Somos conscientes de que, dependiendo de nuestras discapacidades, algunos trabajos no son fácilmente accesibles, pero nuestra tenacidad puede vencer muchos obstáculos”.

*En 2003 y 2007 jóvenes de entre 14 y 21 años con discapacidades diferentes participaron en sendas audiencias en Bruselas y en Lisboa y concluyeron que la educación inclusiva es la mejor opción.*

Al finalizar la Audiencia hicieron una petición muy clara: que nos se les olvidara, que el evento tuviera una continuidad. La Agencia se comprometió a ello. En el 2007, durante la Presidencia portuguesa de la Unión Europea, jóvenes de 29 países volvieron a encontrarse. Estos jóvenes, alumnos de la enseñanza secundaria, profesional y superior, retomaron los resultados de la Audiencia del 2003, discutiéndolos con sus compañeros. El objetivo era promover una discusión en sus clases, en sus centros,

<sup>19</sup> European Agency for Development in Special Needs Education (2003): *Opiniones de los jóvenes sobre la Educación Especial: Resultados de la Audiencia en el Parlamento Europeo*.

sobre su educación, los progresos realizados, las barreras, los beneficios y desafíos de una educación inclusiva así como sus proyectos de futuro.

Los resultados de esta segunda Audiencia constituyen la *Declaración de Lisboa*, la primera realizada por los jóvenes en la que expresan de forma simple pero clara sus deseos y necesidades. El texto de la Declaración fue enviado por la ministra portuguesa Doña María de Lurdes Rodrigues a todos sus colegas europeos.



Foto 2. Audiencia en el Parlamento de Lisboa, septiembre 2007.

Es imposible transcribir todo el texto, pero vale la pena citar algunas de las reflexiones de los jóvenes sobre la educación inclusiva:

“Vemos muchos beneficios en la inclusión: adquirimos más habilidades sociales, vivimos mayores experiencias (educativas), aprendemos a manejarnos en la vida real y podemos interactuar con todos los amigos con o sin discapacidad”.

“La educación inclusiva es más eficaz porque tú te enfrentas a los problemas y tú aprendes a resolverlos.”

“La educación inclusiva es la mejor opción, sin embargo muchos colegios todavía carecen de recursos y personal para ella.”

“La educación inclusiva es mutuamente beneficiosa, para nosotros y los demás”.

El próximo mes de noviembre (2011), la Agencia organizará la tercera Audiencia. Esta vez se realizará de nuevo en el Parlamento europeo, acogiendo a 30 delegaciones de jóvenes con y sin discapacidad que van a debatir sobre qué es para ellos la educación inclusiva y cómo se lleva a la práctica en sus centros educativos. Se espera que los resultados sean presentados en un futuro Consejo europeo de ministros de educación.

Los desafíos expuestos por los jóvenes corresponden en gran parte a los temas prioritarios de la Agencia, que han sido analizados o están siendo analizados a petición

*Los representantes nacionales propusieron la elaboración de indicadores, cuantitativos y cualitativos, que sirvieran de orientación para las políticas educativas.*

de los representantes nacionales: La Atención Temprana; Situación de las Necesidades Educativas Especiales en Europa; Financiación e Inclusión; Transición de la Escuela al Mundo Laboral; Prácticas en el Aula y Educación Inclusiva; Evaluación de los Alumnos con Necesidades Educativas Especiales; Inmigración y Necesidades Educativas Especiales; Indicadores en el área de la Educación Inclusiva; Formación del Profesorado y Educación Inclusiva ; Formación Profesional, medidas y prácticas.

Para cada uno de los temas analizados, los representantes nacionales propusieron la búsqueda y elaboración de indicadores, en la medida de lo posible cuantitativos y cualitativos, que sirvieran de orientación para las políticas educativas nacionales existentes.

### **A modo de conclusión**

Resulta difícil resumir en pocas líneas la situación y posición de los diferentes países europeos respecto a la inclusión, sin caer en generalidades o dar una visión bastante superficial. Se puede decir que, en general, y como lo demuestra la aprobación por los países europeos de los diferentes acuerdos/documentos internacionales, la tendencia o el objetivo común es conseguir una educación de calidad para todos los alumnos/as. Llámese educación inclusiva o equivalente.

Un elemento importante a tener en cuenta cuando se trata de un tema tan sensible como es el de las necesidades educativas especiales es la total autonomía, a nivel europeo, de los países en materia de educación obligatoria. Los países son soberanos en este ámbito sin que pueda un organismo europeo o internacional exigirles cambio legislativo alguno.

*Ningún país europeo puede ser señalado como favorecedor de la exclusión. Pero queda todavía bastante materia a reflexión con el fin de avanzar y conseguir una escuela inclusiva.*

En segundo lugar, el tema de la inclusión puede prestarse a valoraciones cualitativas y comparaciones entre países, lo que ha provocado falsos debates y discusiones. Es incuestionable que todos los países europeos intentan educar y formar a sus alumnos con criterios de calidad, con los medios y recursos disponibles. Ningún país europeo puede ser señalado como favorecedor de la exclusión. Lo cual no impide señalar que queda todavía bastante materia a reflexión con el fin de avanzar y conseguir una escuela inclusiva.

Los diferentes análisis realizados por la Agencia muestran progresos y retos. Entre los progresos podemos destacar la mayor presencia y continuidad de servicios en las escuelas: los servicios de apoyo necesarios están cada vez más disponibles en el marco escolar favoreciendo la permanencia en el centro de los alumnos que precisan apoyos. Hay una mayor toma de conciencia y una mayor evidencia respecto al papel clave que juega el sistema de financiación en materia de inclusión, sobre todo, a través de modelos

más descentralizados. Y, por último, hay una clara tendencia de convertir las escuelas especiales en centros de recursos, que juegan un papel importante como servicios de apoyo.

Pero todavía persisten retos importantes. Hay un ligero aumento de alumnos en centros específicos sin que exista una causa precisa que lo justifique. La enseñanza secundaria, por otra parte, sigue siendo una asignatura pendiente en todos los países.

Podemos concluir diciendo que tenemos que seguir aprendiendo para saber trabajar con la diversidad ■

### **Breve currículo**

**Victoria Soriano de Gracia** es Licenciada en Psicopatología, Universidad René Descartes, París (F); Licenciada en Psicología Escolar, Universitat Central Barcelona (E) y Licenciada en Pedagogía Educación Especial, Universidad de Valencia (E). Ha trabajado como psicóloga en el INSERSO y en la Diputación de Valencia en el Servicio de protección de Menores. Desde finales de 1988 hasta noviembre 1996 trabajó en Bruselas para la Comisión Europea en el equipo de expertos del programa Helios, en el área de educación del Primer y Segundo Programa de Acción Comunitario a favor de las Personas con Discapacidad. Desde noviembre de 1996 trabaja en la Agencia Europea para el Desarrollo de la Educación de los alumnos con NEE.

[Victoria@european-agency.org](mailto:Victoria@european-agency.org)

[www.european-agency.org](http://www.european-agency.org)