



**FORTALECIMIENTO DEL LIDERAZGO LOCAL PARA
PROMOVER UNA EDUCACIÓN INCLUSIVA Y DE CALIDAD
PARA TODOS**

David Towell, Karen Van Rompaey y Katty Britto

Enero de 2024

David Towell escribe:

A lo largo de muchos años, desde el Congreso Mundial de Inclusión Internacional en México (2006), he tenido el privilegio de trabajar regularmente con organismos del sector educativo y de la sociedad civil en los distintos países de América Latina. En colaboración con grandes personalidades de estos países, he elaborado una serie de folletos, en su mayoría breves, con el fin de informar y extraer lecciones de su experiencia. Este es el último, escrito con Karen Van Rompaey (Uruguay) y Katty Britto (Perú), impresionantes líderes en dos de los países que visité durante 2023.

En el caso de Uruguay, he realizado cuatro visitas de este tipo en los últimos 18 meses. En América Latina, Uruguay es un país pequeño en comparación con sus vecinos y tiene una población igualmente pequeña (alrededor de 3,5 millones de habitantes, más de la mitad de los cuales viven en la zona urbana de la capital, Montevideo). Mi estancia allí incluyó el trabajo tanto con los organismos nacionales pertinentes como con los interesados en el sector educativo a nivel local en algunos de los 19 territorios de Uruguay.

Como describiremos más adelante, la estructura nacional de la educación en Uruguay es a la vez distintiva y compleja, en particular por la variedad de organismos nacionales que intervienen, tanto ministerios como órganos administrativos semiautónomos.

Las personas que trabajan en estos organismos (y sus socios de la sociedad civil, por ejemplo, las asociaciones familiares que hacen campaña en favor de los grupos desfavorecidos) consideran ampliamente que todo este sistema está fragmentado y excesivamente centralizado. Este folleto comenzó como una versión más detallada dirigida a la necesidad de un liderazgo descentralizado y coordinado en el contexto uruguayo. Sin embargo, existen desafíos similares en otros países, en concreto *cómo combinar el liderazgo nacional en materia de legislación y políticas con el liderazgo local en su implementación, de forma que respondan a las oportunidades y retos locales*. (Por supuesto, estos desafíos surgen en otras áreas de las políticas: de hecho, existe una amplia bibliografía sobre la [Implementación de las Políticas Públicas](#)).

Como reflejo de los países de los autores, ofrecemos tres breves historias sobre cómo se ha abordado esta cuestión clave en Uruguay, Perú y el Reino Unido. A partir de estos ejemplos, ofrecemos algunas reflexiones más generales para una consideración más amplia.

Introducción

En todos los países, la educación es la principal inversión que hace la nación para preparar a los niños, niñas y jóvenes para que prosperen en un mundo que cambia rápidamente. La agenda del siglo XXI es muy desafiante: garantizar que todos los jóvenes se beneficien de su participación en la educación primaria y secundaria; adaptar el contenido (es decir, el plan de estudios) y la pedagogía a las exigencias del trabajo y la sociedad en la década de 2030 y, además, ayudar a los estudiantes a desarrollar su bienestar social y emocional, así como a adquirir los conocimientos y habilidades pertinentes; garantizar que todos los estudiantes puedan participar y aprender junto a sus compañeros en las escuelas locales, etc.

El principal impulso de la política educativa a nivel mundial se recoge sucintamente en el cuarto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas adoptados por los Estados miembros en 2015: "Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover el aprendizaje durante toda la vida para todos". En una importante guía para promover la inclusión, [Llegando a todos los Estudiantes](#), la UNESCO sugiere que una escuela que tiende la mano tratará de incluir plenamente a los estudiantes generalmente marginados y excluidos, entre ellos los estudiantes con discapacidad, los que viven en la pobreza y los niños y niñas de grupos minoritarios. Se trata de una escolarización inclusiva que definimos simplemente como la impartición de educación a través de entornos comunes de aprendizaje en los que todos los niños, niñas y jóvenes aprenden con sus compañeros en escuelas comunitarias, con el apoyo y las adaptaciones que necesitan.

Los sistemas educativos son muy complejos: incluso en los países pequeños hay miles de escuelas y otros centros educativos que atienden a estudiantes de distintas edades o a diferentes aspectos de un amplio plan de estudios.

Para hacer frente a estos desafíos del siglo XXI a través de esta complejidad, los sistemas educativos nacionales suelen organizarse por capas: ciertamente, suele haber al menos tres niveles "verticales". Es evidente que tiene que haber un nivel de "prestación", el "inferior", sobre todo en las escuelas, donde los profesores se reúnen con los estudiantes. Tiene que haber un nivel "nacional", el "superior", que aborde la legislación educativa, las políticas y la dotación de recursos de forma que haya una responsabilidad democrática.

Pero también en la mayoría de los países existe un nivel intermedio o "local" que planifica/gestiona la oferta educativa para la población local. Tanto en Perú como en

el Reino Unido, este nivel depende de las autoridades elegidas. En Uruguay, el liderazgo de todo el sistema a nivel local se basa más en una variedad de acuerdos de coordinación que reúnen a diferentes organismos y diferentes aspectos de la educación en forma de comités.

Tres historias

Uruguay: Impulsando la implementación de las políticas desde el nivel nacional

La versión más detallada de este folleto se elaboró en julio de 2023 como un recurso para los líderes uruguayos que buscan asegurar un cambio transformador. Como hemos señalado, la estructura nacional de la educación en Uruguay es compleja. El sistema político es presidencial y el Presidente nombra a los ministros que dirigen los ministerios pertinentes, entre ellos el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) -que se centra en los grupos socialmente desfavorecidos- y el Ministerio de Economía y Finanzas, donde se toman las principales decisiones de asignación de recursos. Uruguay también ha creado un importante organismo nacional, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), responsable de planificar e impartir casi toda la educación pública "formal" en los niveles primario, intermedio y secundario. La propia ANEP tiene una estructura interna que separa varios "subsistemas" de educación (primaria, secundaria, técnica, educación especial, etc.) en diferentes secciones, cada una de las cuales emplea a "inspectores" que representan a su parte de la ANEP ante las localidades y las escuelas/centros educativos. Existen otros organismos nacionales semiautónomos, como el Instituto del Niño y Adolescente (INAU), cuyas competencias incluyen los servicios de atención a la primera infancia y la educación preescolar.

Reconociendo la división de responsabilidades entre varios ministerios y organismos, se presta mucha atención, a nivel nacional y local, a los acuerdos de coordinación formales e informales. Para orientar esta coordinación, los organismos nacionales elaboran diversas políticas y orientaciones, por ejemplo, un plan nacional quinquenal de educación coordinado por el MEC y un plan de desarrollo cuatrienal de la ANEP. En 2023, una comisión nacional también liderada por el MEC, que reúne a diferentes organismos con la participación de asociaciones de la sociedad civil, difundió un "protocolo" sobre la impartición de una educación inclusiva. En conjunto, estos documentos ofrecen una gran cantidad de propuestas detalladas, que no siempre identifican claramente quién será responsable de su implementación.

A nivel local, es decir, principalmente a nivel departamental (aunque los gobiernos locales elegidos a este nivel no tienen competencias en materia de educación), los ministerios y organismos nacionales han establecido entre ellos un conjunto de órganos formales de coordinación (caracterizados como comisiones y mesas redondas), una de cuyas tareas es promover la integración de los planes y programas teniendo en cuenta los problemas locales y los

recursos disponibles. Por supuesto, "coordinación" puede ser una palabra mal definida: las personas designadas para dirigir estos acuerdos necesitarían una autoridad, una capacidad y una formación considerables para tener éxito.

Además, la variedad y complejidad de las orientaciones e instrucciones "de arriba hacia abajo" dificultan la identificación y el acuerdo de las prioridades locales y pueden favorecer fácilmente el *statu quo*. La planificación local sistemática de la educación en su conjunto (por oposición a los "proyectos" específicos basados en la escuela) suele ser sustituida por esfuerzos graduales que solo abordan partes de problemas importantes. Además, estos factores culturales y organizativos, especialmente el grado de centralización, pueden limitar incluso la innovación basada en la escuela.

Nuestro **Comentario** (más abajo) ofrece una perspectiva sobre cómo podrían abordarse estos desafíos.

Perú: De la innovación escolar a la transformación local sostenible

Perú es un Estado grande con una población de nivel de renta promedio (32 millones de habitantes). Al igual que Uruguay, tiene un sistema de gobierno presidencial, pero el Ministerio de Educación es responsable de la educación pública y 26 autoridades elegidas a nivel regional (cada una con un director de educación) se encargan de impartirla a través de las escuelas y otros servicios.

Entre 2019 y 2021, UNICEF aportó fondos para la primera etapa de un proyecto ("Más Inclusión") centrado en dos de las regiones más pobres del país, una de las cuales se encuentra en la Amazonia peruana. (Una reseña más completa de este proyecto se encuentra disponible en [El Camino hacia la Inclusión](#)).

Para que UNICEF pudiera promover esta iniciativa, necesitó el apoyo tanto del Ministerio como de la dirección regional. Sin embargo, se centró en un pequeño grupo de escuelas primarias regulares de cada región. *Más Inclusión*, partió de la filosofía de que la educación inclusiva es un derecho del que todos los niños y niñas deben disfrutar y que es fundamental para la educación de calidad que se requiere para abordar las desigualdades generalizadas. El equipo del proyecto entendió la educación inclusiva como un proceso de mejora continua mediante el cual la comunidad educativa reflexiona sobre su capacidad para atender a la diversidad de estudiantes, identifica las barreras al acceso, la participación y el aprendizaje, y trata de abordarlas mediante el fortalecimiento de las culturas, políticas y prácticas inclusivas.

Partiendo de un enfoque centrado en los profesores de aula, el proyecto utilizó una serie de métodos para promover y apoyar el cambio, el más importante de los cuales fue la incorporación de mentores experimentados dentro de las escuelas para facilitar el desarrollo de la práctica. Para sostener este proceso -de hecho, para establecer escuelas enteras como comunidades inclusivas- también

invirtió en el fortalecimiento del liderazgo escolar, por ejemplo, ofreciendo "conjuntos de aprendizaje en acción" a sus directores.

Desde el principio, el proyecto comprendió que las escuelas están integradas en dos entornos más amplios: sus comunidades locales, de las que provienen los estudiantes, las familias y el personal; y el sistema de políticas y de gestión a varios niveles que define, o ciertamente configura, las condiciones de la acción local. Reconoció que las nuevas formas de trabajar en este sistema más amplio serían de vital importancia para mantener los logros en las escuelas del proyecto, difundir la innovación más ampliamente y extraer lecciones para la política educativa.

A nivel local y regional (cada región incluye un pequeño número de distritos en los que funcionarios designados a nivel regional supervisan las escuelas), estos requisitos exigen sin duda un liderazgo con visión de futuro que dé prioridad a la educación inclusiva; atención a todo el sistema para que las lecciones de la innovación se compartan "lateralmente" entre las escuelas y se extiendan a todas las etapas del proceso educativo; y un estilo de gestión (por ejemplo, por parte de los equipos de monitoreo de los distritos) que se alejó del énfasis en el control para favorecer y apoyar el liderazgo escolar creativo.

Reino Unido: Planificación participativa para el cambio local en todo el sistema

El Reino Unido es un país europeo rico y densamente poblado (68 millones de habitantes), la mayoría de los cuales vive en Inglaterra, un país del tamaño de Uruguay. Es una democracia parlamentaria con un Ministerio de Educación responsable de la legislación, la política y la dotación de recursos, pero con la prestación de la educación pública mayoritariamente delegada a las autoridades locales elegidas, que en Londres se conocen como distritos. Esta es la historia del más diverso y pobre de estos distritos, Newham (350 000 habitantes). (Esta historia se cuenta con más detalle en [Las familias como líderes](#)).

En la década de 1980, la política nacional se hizo más favorable a la educación inclusiva. En Newham, un activo grupo de padres de niños y niñas con discapacidad vio en esta situación una oportunidad para promover la educación inclusiva y se comprometió mutuamente a conseguir la educación regular en las escuelas locales para todos sus hijos. Trataron de colaborar con los funcionarios de educación sobre la mejor manera de cumplir esta aspiración y uno de sus miembros fue elegido miembro de la autoridad y posteriormente se convirtió en líder de su comité de educación.

A partir de mediados de la década de 1980, la autoridad, con este liderazgo y siempre con la participación activa de las familias, inició el largo camino hacia un cambio radical en la oferta educativa. En primer lugar, el comité de educación acordó una declaración de principios radical que comprometía a las autoridades a permitir que todos los niños, niñas y jóvenes estudiaran en escuelas regulares

adecuadas y cercanas a sus hogares. Esta visión se convirtió en la base de una estrategia de reforma de 10 años y una hoja de ruta que comenzaba en los años preescolares. A todos los niños y niñas pequeños se les ofrecerían plazas en su guardería local y estos centros, ahora más diversos, contarían a su vez con el apoyo de un equipo docente preescolar recién creado.

Como país rico, el Reino Unido ha invertido tradicionalmente en escuelas especiales segregadas, especialmente para estudiantes con discapacidad. Newham contaba con seis escuelas de este tipo. En poco más de seis años se cerraron todas ellas con la participación de los padres, los niños y las niñas: todos los recursos (personal, equipos, etc.) se transfirieron a las escuelas regulares para apoyar a estas escuelas en su propio camino a fin de garantizar que todos los estudiantes aprendieran junto con sus compañeros.

Más de 30 años después, estos esfuerzos continúan y en Newham la inclusión está ampliamente aceptada como "esta es la forma en que hacemos las cosas aquí". Además, a pesar de las desventajas generalizadas de las familias, las escuelas obtienen resultados superiores a los promedios nacionales en las mediciones gubernamentales de los logros.

Comentario

Por supuesto, estas tres historias no ofrecen más que breves esbozos de realidades más complejas. Muestran cómo las estrategias de cambio educativo deben adaptarse a las estructuras de gobierno de cada país. También ilustran distintos enfoques para vincular la política nacional y la prestación local: la historia de Uruguay es esencialmente la de una transformación impulsada por las políticas desde "arriba hacia abajo"; el ejemplo de Perú puede caracterizarse como un proceso "de abajo hacia arriba" que parte de las escuelas y busca crear las condiciones para un cambio sostenible mediante la mejora de la gestión regional y la elaboración de políticas nacionales; el ejemplo del Reino Unido señala la importancia de un liderazgo coherente con la participación de la comunidad a nivel del sistema local.

Utilizamos estos tres ejemplos, junto con otros trabajos, para extraer lo que implica lograr un cambio estratégico a nivel local (es decir, todo el sistema educativo para una población definida). En particular, *describimos las funciones del liderazgo a este nivel, las capacidades necesarias para establecer y supervisar una estrategia de cambio positivo y los elementos clave de los procesos de planificación de la acción necesarios para llevar a cabo esta estrategia.*

El sistema educativo local

El liderazgo local en la educación es esencial por varias razones. El nivel nacional no tiene ni la información ni la capacidad organizativa para supervisar o apoyar el gran número de centros educativos a nivel local. Además, no puede adoptar un

enfoque de "talla única": incluso en los países pequeños existen diferencias significativas entre las áreas o territorios locales. Por ejemplo, ¿tienen poblaciones densas o más dispersas? ¿Con qué rapidez están cambiando estas poblaciones? ¿Cuentan con los recursos necesarios en relación con la educación o con menos recursos? ¿Son las comunidades de la zona fuertes en capital social o son más desorganizadas? La planificación y la mejora de la educación requieren un buen conocimiento de cada localidad y de sus variaciones (por ejemplo, entre zonas urbanas y rurales).

Del mismo modo, si se quiere que los estudiantes, las familias y otros elementos de la sociedad civil colaboren con el sistema educativo en la consecución del cambio, esto es mucho más factible si se organiza localmente. A la hora de introducir cambios, resulta útil que los líderes de las distintas partes del sistema se conozcan entre sí y sean capaces de ver lo que se necesitará para alinear las distintas contribuciones a la educación (por ejemplo, la transición de las escuelas primarias a las secundarias) en la experiencia de los estudiantes.

Veamos con más detalle este nivel intermedio. Su objetivo principal se puede definir como:

Planificar y gestionar la oferta educativa con el fin de utilizar los recursos disponibles de forma eficaz, justa y eficiente para satisfacer las necesidades de la población local en el contexto del marco de las políticas nacionales y de las circunstancias locales.

Capacidades locales necesarias

Este propósito implica importantes desafíos. ¿Cuáles son las capacidades de los líderes locales y las otras condiciones importantes que se requieren para abordarlas de manera productiva?

En un folleto sobre la provincia canadiense (New Brunswick) pionera a nivel mundial en el desarrollo de un sistema integral de educación inclusiva ([Promoviendo la Educación Inclusiva](#)), David y Gordon Porter identifican las lecciones de 40 años de experiencia en New Brunswick. Vinculando este análisis a nuestras tres historias, hemos identificado al menos los *siete requisitos siguientes*:

- La visión, las prioridades y las expectativas nacionales para mejorar la educación se comunican de manera coherente a los líderes locales;
- Reciben apoyo nacional para desarrollar y aplicar planes de mejora continuos en el sector educativo y deben rendir cuentas de su ejecución;
- Existe un liderazgo local claramente identificado (por lo general, un director local de educación y su equipo) con la autoridad, las competencias y el tiempo necesarios para involucrar a otras partes interesadas locales en la planificación del cambio estratégico;

- Los líderes locales de la educación colaboran con los intereses de la sociedad civil (incluidos los representantes de los estudiantes y las familias) para promover su participación activa en la configuración y consecución de mejoras locales;
- Existe un proceso bien formulado y sistemático para este trabajo;
- Los líderes locales han creado una cultura que fomenta la colaboración entre diferentes intereses, acoge con satisfacción la innovación y fomenta una firme creencia en la capacidad local para lograr el cambio;
- Existen foros adecuados para aprender de la experiencia con el fin de promover la mejora continua de la educación local para todos los estudiantes.

Planificación de la transformación local

Estas capacidades y procesos proporcionan el contexto en el que el liderazgo local busca involucrar a una amplia gama de partes interesadas, incluidas las escuelas y las asociaciones de la sociedad civil, para abordar *tres grandes preguntas*:

- ¿Adónde vamos? ¿Cuál es nuestra visión del sistema educativo local que se requiere para servir mejor a este propósito?
- ¿Dónde estamos ahora? ¿Cómo se está desempeñando actualmente el sistema con respecto a los criterios sugeridos por esta visión?
- ¿Qué medidas debemos adoptar en los próximos años para reducir la distancia entre la visión y el desempeño? ¿Cuál es nuestra hoja de ruta para una mejora sostenible de la educación local?

En el ámbito de las escuelas, hay mucha experiencia en la elaboración de "planes de mejora escolar" continuos. Otro folleto que David ha elaborado con Gordon Porter expone con más detalle la lógica de los planes de mejora escolar ([La ruta hacia la escuela inclusiva](#)).

A nivel del sistema local, los *planes de mejora continua de la educación* requieren un enfoque más estratégico centrado en estas tres preguntas:

¿I. Adónde vamos?

- ¿Cuál es nuestra visión de la educación para nuestra población? ¿En qué medida se basa esto en el compromiso global establecido en el cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible?
- ¿Qué nos exigen la legislación, las políticas y los planes nacionales para los próximos tres años?
- ¿Qué es lo que la población local, incluidos profesores, alumnos y familias, considera más importante para garantizar que todos los estudiantes tengan acceso a una buena educación, participen y obtengan resultados a lo largo de toda su trayectoria escolar?

II. ¿Dónde estamos ahora?

A la luz de esta visión y prioridades, ¿cuál es nuestra evaluación del desempeño local actual? Esto incluye:

- ¿En qué medida acceden todos los niños, niñas y jóvenes a una educación adecuada para su edad? ¿Las políticas de admisión de las escuelas apoyan plenamente este objetivo?
- ¿Qué estudiantes corren riesgo de discriminación o exclusión y qué barreras encuentran?
- ¿En qué medida se benefician todos los alumnos de una educación de calidad adaptada a sus necesidades?
- ¿En qué medida los estudiantes experimentan una continuidad en su experiencia educativa a medida que pasan de la educación infantil a la escuela primaria y secundaria y a las oportunidades postsecundarias adecuadas?
- ¿En qué medida reciben los padres la información y el apoyo necesarios para tomar buenas decisiones para sus hijos e hijas y se los acoge como socios activos en su educación?
- ¿En qué medida los recursos educativos se distribuyen equitativamente entre las escuelas y otros centros educativos?
- ¿En qué medida son accesibles todas las escuelas, con profesores y personal de apoyo bien formados y con el equipamiento necesario para satisfacer las necesidades de todos los estudiantes?
- ¿En qué medida las escuelas y centros educativos están demostrando el liderazgo y obteniendo el apoyo necesario para avanzar en su camino hacia la inclusión?
- ¿En qué medida se utilizan los recursos locales especializados (por ejemplo, de educación especial y de servicios de salud pertinentes) para proporcionar apoyo especializado a las escuelas en la eliminación de barreras y la adaptación de los planes de estudio para un aprendizaje centrado en el estudiante?
- ¿En qué medida se apoya a los profesores y demás personal en su propio desarrollo profesional y se les brinda la oportunidad de aprender de sus compañeros?
- Más allá de la educación formal, ¿en qué medida todos los niños, niñas y jóvenes se benefician de la participación en actividades culturales, de ocio y deportivas locales?

III. ¿Qué medidas debemos planificar en los próximos años para reducir la distancia entre la visión y el desempeño? ¿Cómo monitoreamos los avances?

Es evidente que deben crearse *planes de acción* locales mediante la consideración colectiva de todas estas cuestiones, la identificación de los recursos disponibles y la consulta local sobre las prioridades.

En Uruguay y en otros lugares, la aplicación de estas ideas para avanzar en el camino hacia una educación inclusiva y de calidad es una labor en curso. Publicamos estas reflexiones sobre la experiencia en nuestros países como un modesto recurso para los líderes de todo el mundo que aspiran a fortalecer el liderazgo local. Nos gustaría conocer la opinión de colegas de otros lugares interesados en mejorar este comentario a partir de una experiencia más amplia.

David Towell, Karen Van Rompaey y Katty Britto

Enero 2024

Dirección de contacto: david.towell@inclusivefutures.uk

Autores:

David es el Director del Centro de Futuros Inclusivos (Centre for Inclusive Futures), con sede en Londres.

Karen es líder de Educación Inclusiva en el Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay.

Katty es psicóloga educativa y presidenta de una asociación peruana que defiende a las personas con déficit de atención.

Referencias:

Cortes, M., Jordan, L., Turza, M., y Towell, D. (2018) [Las familias como líderes](#) Citizen Network, Reino Unido.

Porter, G. y Towell, D. (2017) [Promoviendo La Educación Inclusiva](#) Inclusive Education, Canadá

Porter, G. y Towell, D. (2020) [La ruta hacia la escuela inclusiva](#) Inclusive Education, Canadá

Rivas, M. y Towell, D. (2022) [El Camino hacia la Inclusión](#) Citizen Network, Reino Unido.

Towell, D. (2023) [Reseña](#) de Hill, M. y Hupe, P. *Implementing Public Policy* Citizen Network, Reino Unido.

UNESCO (2022) [Llegando a todos los Estudiantes](#) UNESCO, Ginebra