

Artículo

# La educación inclusiva como problema de política pública en el contexto de la agenda de Educación 2030<sup>1</sup>

## Inclusive education as a public policy problem in the context of the Education 2030 agenda

Pablo Germán Pastore<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup>Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de San Martín (CONICET-UNSAM), Argentina

\***Autor de Correspondencia:** Pablo Germán Pastore, [ppastore@unsam.edu.ar](mailto:ppastore@unsam.edu.ar)

### CITACIÓN

Pastore, P. (2025). La educación inclusiva como problema de política pública en el contexto de la agenda de Educación 2030. *Revista de Inclusión Educativa y Diversidad (RIED)*, 3(1), 1-23. <https://ried.website/nuevo/index.php/ried/article/view/art60>

### INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO

Recibido: 2 de Enero, 2025  
Aceptado: 24 de Febrero, 2025  
Publicado: 27 de Febrero, 2025

### DERECHOS DE AUTOR



Los autores conservan sus derechos de autor. La Revista de Inclusión Educativa y Diversidad (RIED) publica los trabajos bajo la licencia Creative Commons Attribution (CC BY-NC 4.0).

**Resumen.** Desde la década de 1990 la UNESCO realiza un trabajo sostenido para posicionar el concepto de “educación inclusiva” como estructurante de la agenda global de reforma educativa, actualmente la agenda de Educación 2030. En este artículo presentamos resultados de una investigación sobre el proceso de construcción discursiva de esta agenda, en su instancia global y en su posterior regionalización en América Latina, desde un enfoque de problematización de políticas. El objetivo de la indagación, a partir de este enfoque, consiste en analizar críticamente las racionalidades que sustentan dicha agenda, su genealogía y sus (potenciales) efectos. Discutimos las problematizaciones en torno a la educación inclusiva en el discurso de la UNESCO a partir del análisis de documentos publicados por este organismo entre 2005 y 2022. En el plano global reconocemos los rasgos de la tradición humanista que caracteriza a la UNESCO y sus fundamentos en el concepto del derecho humano a la educación a la par que identificamos las racionalidades económica, social, educativa y moral, así como el dispositivo montado para la reforma escolar en el nivel institucional. En el plano regional atendemos a las convergencias y divergencias con la agenda global en tanto suponemos una apropiación selectiva vinculada con las características y tendencias de política propias de este espacio social.

**Palabras clave:** Educación inclusiva, Agenda 2030, Política educativa, América Latina.

**Abstract.** Since the 1990s, UNESCO has been carrying out sustained work to position the concept of “educational inclusion” or “inclusive education” as a structuring element of the global educational reform agenda, currently the Education 2030 agenda. In this paper we present research findings on the process of the discursive construction of this agenda, in its global instance and in its subsequent regionalization in Latin America, from a policy problematization approach. Our goal, using this approach, is to critically analyze the rationalities and technologies that support this agenda, its’ genealogy and (potential) effects). We discuss the problematizations around inclusive education in UNESCO’s discourse by the analysis of documents published by this organization between 2005 and 2022. On a global level we recognize the features of the humanist tradition that characterizes UNESCO and its foundations in the concept of the human right to education, as well as we identify the economic, social, educational and moral rationalities and the device set up for school reform at the institutional level. At the regional level we attend to the convergences and divergences with the global agenda as we assume a selective appropriation linked to the characteristics and policy trends of this social space.

**Keywords.** Inclusive education, 2030 agenda, Education policy, Latin America

<sup>1</sup> Este artículo ha sido posible gracias al financiamiento de una beca doctoral por parte del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina.

## 1. Introducción

La agenda de Educación 2030 (UNESCO, 2016a) ocupa un lugar central en el campo global de política educativa, en el contexto de la más amplia Agenda de Desarrollo Sostenible (Sayed et al., 2018). A su vez, la difusión y apropiación de esta agenda en las escalas regional, nacional y subnacional, supone procesos de recontextualización que dialogan con las características y agendas que se formulan y circulan en cada contexto de recepción. En estos procesos, los discursos y las articulaciones conceptuales que fundamentan y legitiman los rumbos de la agenda política educativa cobran crucial importancia (Verger, 2014) y los Organismos Internacionales ejercen un rol central (Verger et al., 2018). Es el caso de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en su trabajo sostenido por posicionar el concepto de “educación inclusiva” o “inclusión educativa”<sup>2</sup> como estructurante de la agenda global de reforma educativa.

La UNESCO es reconocida ampliamente por la literatura especializada como una de las principales organizaciones internacionales con influencia en la agenda global educativa. Creada en 1945 como agencia especializada dentro del sistema de Naciones Unidas, la organización ha mantenido una fuerte tradición humanista (Elfert, 2018) que la posiciona en confrontación abierta con la influencia del enfoque economicista de la educación para el desarrollo, que ha ido ganando terreno desde los años 1960 de la mano de organismos como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) hasta consolidarse como la corriente hegemónica en la actualidad (Elfert & Ydesen, 2023). En este contexto, el posicionamiento de la UNESCO no está exento de críticas tanto por su carácter vago (o “idealista”) como por sus contradicciones internas (Elfert & Ydesen, 2023; Lauwerier, 2018; Robertson, 2022). En palabras del propio organismo “el planteamiento humanista aborda el debate sobre la educación más allá de la función utilitaria que cumple en el desarrollo económico. Se preocupa ante todo por la inclusión y por una educación que no excluya ni margine” (UNESCO, 2015b, p. 37). Más precisamente, su visión humanista reconoce una serie de principios rectores:

- a) La educación es un derecho humano fundamental y contribuye significativamente al ejercicio de otros derechos.
- b) La educación es un bien público. El estado es el custodio de la educación como un bien público. Al mismo tiempo, el papel de la sociedad civil, las comunidades, los padres y otras partes interesadas es fundamental en la provisión de una educación de calidad.
- c) La educación es una de las bases para la plenitud humana, la paz, el desarrollo sostenible, el crecimiento económico, el trabajo decente, la igualdad de género y la ciudadanía mundial responsable.
- d) La educación es un contribuyente clave a la reducción de la desigualdad y la pobreza, pues dispone las condiciones y genera las oportunidades para sociedades mejores y más sostenibles (UNESCO, 2015a, p. 30).

Es por ello por lo que, desde la iniciativa de Educación para Todos iniciada en 1990, las intervenciones de la UNESCO a través de sus publicaciones y convocatorias han mostrado un creciente interés por la conceptualización y difusión de la idea de inclusión en la educación. En este recorrido, el concepto ha sido reconfigurado y disputado (Opertti, 2017). No obstante, un análisis de las publicaciones del organismo permite observar una definición de sus elementos básicos que desde comienzos del siglo XXI se reitera hasta el presente. Esta definición básica se encuentra asociada con una agenda más amplia de reforma educativa inscrita actualmente en la agenda de Educación 2030. Así, los sentidos que asume el concepto de educación inclusiva se encuentran estrechamente asociados a los conceptos de equidad,

---

<sup>2</sup> Si bien podemos acordar que el concepto de “educación inclusiva” es aquel que mejor traduce la agenda formulada bajo el concepto original inglés “inclusive education”, optamos por mantener también el término “inclusión educativa” ya que este es de uso frecuente en la región latinoamericana, y en algunos países prima por sobre el de “educación inclusiva”, para hacer referencia a la misma agenda de reforma.

calidad y aprendizaje a lo largo de la vida, todos estos presentes en la enunciación del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) n°4.

En este artículo se presentan los resultados de una investigación sobre el proceso de construcción discursiva de esta agenda, en su instancia global y en su posterior regionalización en América Latina, desde un enfoque de problematización de políticas (Bacchi, 2009; Bacchi & Goodwin, 2016). El objetivo de la indagación, a partir de este enfoque, consiste en analizar críticamente las racionalidades que sustentan dicha agenda, su genealogía, y sus (potenciales) efectos. Las preguntas en las cuales se concentra la indagación son: ¿cuáles son los “problemas” representados en la agenda de educación inclusiva en el discurso de la UNESCO? ¿qué presuposiciones o supuestos sustentan estas representaciones? ¿cómo se ha llegado a estas? y ¿qué efectos producen? El texto comienza con una reseña de los fundamentos y características principales del enfoque analítico y continúa con algunas precisiones metodológicas antes de compartir y discutir los resultados de la investigación.

## 2. Método

### El enfoque de problematización de políticas y su contribución a la educación comparada

El enfoque ha sido desarrollado conceptualmente por Webb (2014), Webb y Gulson (2015), Bacchi (2009) y Bacchi y Goodwin (2016). Situado en el postestructuralismo y en oposición a los enfoques racionalistas para el análisis de la política pública, el enfoque de problematización de políticas propone que la analítica de gobierno debe concentrarse en los procesos disputados y contingentes, mediados por prácticas discursivas y no discursivas de constitución de los “problemas” que las políticas pretenden “resolver”. Según Bacchi, el estudio de las políticas públicas desde un enfoque postestructuralista implica poner en primer plano la problematización, en tanto el gobierno se realiza a través de las formas en las que distintas cuestiones son problematizadas. En sus palabras: “somos gobernados a través de problematizaciones antes que a través de políticas” (Bacchi, 2009, p. xi)<sup>3</sup>. Se trata de un enfoque analítico crítico postestructuralista, entendiendo la crítica según Foucault; a saber: “una cuestión de identificar en qué tipo de supuestos, en qué tipo de formas familiares, incuestionadas, inconsideradas de pensamiento descansan las prácticas que aceptamos” (Foucault, 1988, p. 154).

En consecuencia, Bacchi se ha ocupado de consolidar y estructurar una metodología para el análisis de política pública desde una perspectiva de problematización<sup>4</sup> a través de lo que ha denominado el enfoque “*What’s the problem represented to be?*” (WPR), un cuestionario para interrogar los discursos políticos que combina la analítica arqueológica y genealógica foucaultianas. El enfoque WPR fue formulado por primera vez por Bacchi en 1999, teniendo entonces cuatro preguntas que luego fueron extendidas a seis con la incorporación de las preguntas genealógicas (nros. 3 y 6). Plantea un cuestionario para interrogar las políticas cuidadosamente fundamentado y articulado que sin embargo no es concebido como prescriptivo o una secuencia necesaria para todo caso. Los seis interrogantes planteados son seguidos por un séptimo paso en donde se indica que el analista debe aplicar el mismo cuestionario a sus propias representaciones sobre el “problema”:

---

<sup>3</sup> Esta y todas las traducciones que se encuentran en el documento son responsabilidad del autor.

<sup>4</sup> Cabe señalar que la propuesta analítica de Bacchi no es una creación ex nihilo. Existen antecedentes relevantes de esquemas analíticos de la gubernamentalidad, reconocidos por esta autora, entre los cuales se destaca la analítica de gobierno de Dean (2009).

**Figura 1.****Cuestionario WPR**

1. *¿Cuál es el “problema” que se representa?*
2. *¿Qué presuposiciones o supuestos sustentan esta representación del “problema”?*
3. *¿Cómo se ha llegado a esta representación del “problema”?*
4. *¿Qué queda desproblematizado en la representación del “problema”?*
5. *¿Qué efectos produce esta representación del “problema”?*
6. *¿Cómo/dónde se ha producido, difundido y defendido esta representación del “problema”?* (6).

Fuente: Extraído de Bacchi (2009).

El análisis puede proceder entonces de modo lineal, siguiendo el orden planteado por el cuestionario, una pregunta tras otra, o bien, como según la autora sugiere ocurre más comúnmente, de forma integrada, teniendo todos los interrogantes en mente y planteándolos en función del mismo proceso y de los objetivos de indagación. Bacchi alienta a hacer un uso integrado del enfoque y no tanto una aplicación sucesiva de las preguntas que, si bien sirve a fines didácticos para su presentación, puede llevar a ciertas reiteraciones en el análisis. Debemos considerar además que, como se observa en un estado del arte de la aplicación del enfoque a la investigación en política educativa, “una aplicación parcial del cuestionario es perfectamente posible siempre y cuando sea coherente con los objetivos de investigación y se tengan en cuenta las limitaciones de la selección realizada, tanto como el carácter iterativo e integral de la propuesta metodológica” (Pastore et al., 2022, p. 10). El material empírico que puede ser insumo del trabajo analítico sigue la propuesta de Foucault (2008), orientada al estudio de “textos prácticos”, por lo que cubre un amplio espectro de producciones discursivas como pueden ser documentos de política, textos legislativos, textos académicos, registros asamblearios, reportes organizacionales, presupuestos, documentos multimediales, entre otros (Bacchi & Goodwin, 2016).

Por su parte, el campo de la educación comparada — entendido como un campo académico interdisciplinario centrado en el estudio de la educación en términos de tendencias supranacionales antes que caracterizado por la aplicación de una “metodología comparativa” propiamente dicha (Schriewer, 2014; Steiner-Khamsi, 2010) — reconoce distintos enfoques analíticos para el estudio de los procesos internacionales de formación de políticas educativas (Edwards, 2018; Fuentes Salazar, 2023; Verger et al., 2018), entre los cuales los abordajes postestructuralistas se orientan hacia el estudio de las narrativas, discursos, ensamblajes y trayectorias de políticas (Molla, 2021). En este sentido, siguiendo antecedentes desarrollados, principalmente, en Europa (Custers & Magalhães, 2021; Kinnari & Silvennoinen, 2023; Lappalainen et al., 2019; Magnússon, 2019; Magnússon et al., 2019; Tawell & McCluskey, 2022) e indagaciones previas (Pastore, 2024a) pensamos que el enfoque de problematización de políticas puede contribuir al incremento de posibilidades analíticas y a la pluralidad del campo.

### **Precisiones metodológicas de este estudio**

En el curso de la investigación se conformó un archivo con diferentes publicaciones de la UNESCO, su oficina regional (OREALC) e Instituto de Planeamiento (IIPE). El acceso a estas publicaciones se obtuvo mediante la consulta de la biblioteca de acceso libre dispuesta por el propio organismo (<https://unesdoc.unesco.org/inicio>) mediante el uso de palabras clave y mediante las referencias cruzadas entre los documentos de la misma base publicados entre 1990 y 2023. Para el abordaje de la problematización de la agenda de educación inclusiva expuesta, se seleccionaron 8 documentos en la escala global y 5 documentos en el nivel regional. Para el caso de los documentos de la escala global se priorizó la consulta de los originales publicados en inglés mientras que las traducciones disponibles fueron utilizadas para la incorporación de citas textuales. Dado el interés específico en el contexto de la agenda de Educación 2030, los documentos seleccionados fueron publicados en el período post-2015, con la excepción de dos documentos considerados especialmente relevantes como

antecedentes en el plano global, publicados en 2005 y 2012<sup>5</sup>. La selección de cada documento se basa en los fundamentos que se presentan a continuación.

**Tabla 1.**

*Documentos seleccionados en la escala global*

<b>Nro</b>	<b>Año</b>	<b>Título</b>	<b>Fundamentos</b>
1	2005	Guidelines for inclusión	Difunde por primera vez la definición y fundamentos de la concepción de educación inclusiva vigente en el organismo.
2	2012	Addressing exclusion in education	Se trata de una guía para el diagnóstico y el planeamiento educativo orientado hacia la inclusión.
3	2016	Marco de Acción Educación 2030	Contiene las directrices generales para el cumplimiento del ODS n°4, en las cuales el concepto de “educación inclusiva” es estructurante.
4	2016	Reaching out to all learners	Se trata de una guía que funciona como instrumento de diagnóstico y contiene recomendaciones de política dirigidas al logro de la inclusión y la equidad educativas.
5	2017	A guide for ensuring inclusion and equity in education	Se desprende de la guía anterior y se concentra en la escala nacional de gobierno educativo.
6	2020	Towards inclusion in education: status, trends and challenges.	Balance reciente que muestra la continuidad en la conceptualización a lo largo del período histórico comprendido por la base documental.
7	2020	GEM Report 2020. Inclusion and education: all means all	Edición del Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo dedicada al problema de la inclusión educativa.
8	2021	Reaching out to all learners 2da ed.	Nueva edición de la guía de 2016 con foco exclusivo en el nivel institucional-comunitario (complementa la de 2017 abocada al plano nacional).

**Tabla 2.**

*Documentos seleccionados en la escala regional*

<b>Nro</b>	<b>Año</b>	<b>Título</b>	<b>Fundamentos</b>
1	2017	Declaración de Buenos Aires	Oficializa el inicio del proceso de regionalización de la agenda de Educación 2030.
2	2017	Cómo introducir un enfoque de equidad e inclusión en la educación	Documento del Foro Regional de Políticas Educativas organizado por IPE-UNESCO con el objeto de colaborar con el proceso de regionalización de la agenda.

<sup>5</sup> Otros documentos relevantes en el período pre-2015 fueron excluidos de la base documental, aunque no dejaremos de mencionarlos en la genealogía de la problematización (UNESCO, 2008, 2009).

3	2018	Iberoamérica inclusiva. Guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación en Iberoamérica	Traducción de la guía global de 2017 con introducción y referencias a la región iberoamericana.
4	2020	América Latina. Inclusión y educación	Versión regional del Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo del año 2020.
5	2022	Políticas de educación inclusiva: estudios sobre políticas educativas en América Latina	Estudio del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), proporciona un diagnóstico actual realizado por la oficina regional del organismo.

Cada documento fue leído y fichado siguiendo la analítica WPR explicada en el apartado precedente, haciendo foco en los interrogantes 1, 2, 3 y 5. Asimismo, se prestó particular atención a las conceptualizaciones de educación inclusiva o inclusión educativa. Luego, los resultados que se presentan a continuación sintetizan los principales hallazgos de este proceso analítico.

### 3. Resultados

#### Resultados (I): problematización en el plano global

En primer lugar, el documento *Guidelines for inclusión* (UNESCO, 2005) se presenta como una intervención de la UNESCO dirigida a asistir a las naciones miembro en el planeamiento educativo nacional para una educación inclusiva. Este texto brinda una definición de inclusión que será clave para analizar la problematización implicada, en tanto sienta las bases de la conceptualización que hasta el presente ha promovido este organismo:

La inclusión es vista como un proceso de hacer frente y responder a la diversidad de las necesidades de todos los alumnos a través de una mayor participación en el aprendizaje, las culturas y comunidades, y la reducción de la exclusión dentro y desde la educación. Involucra cambios y modificaciones en el contenido, enfoques, estructuras y estrategias, con una visión común que abarca a todos los niños del rango de edad apropiado y una convicción de que es responsabilidad del sistema regular educar a todos los niños” (UNESCO, 2005, p. 13).

El mismo documento destaca cuatro aspectos clave en esta definición: (1) la inclusión es un proceso, siempre en curso, no un estado, caracterizado por la búsqueda de respuesta satisfactoria a la diversidad (no solo en términos de logros de aprendizaje sino en el sentido más amplio de convivencia en la diversidad); (2) la inclusión consiste en identificar y remover barreras (para el aprendizaje y la participación en la educación); (3) la inclusión supone presencia (matriculación y asistencia), participación (calidad de la experiencia educativa) y logro (resultados de aprendizaje) de todos los estudiantes; y (4) la inclusión supone un foco de atención especial en los grupos con más riesgo de exclusión.

En esta definición se evidencia cómo la in/exclusión educativa se plantea claramente como un problema de reforma escolar: “la inclusión correctamente entendida trata precisamente de reformar las escuelas y asegurar que cada niño reciba una educación apropiada y de calidad en esas escuelas” (UNESCO, 2005, p. 29). A su vez, si la “inclusión” es vista como una perspectiva para “responder positivamente” ante la diversidad, entonces se problematiza la “actitud negativa” (del profesorado, de las comunidades educativas) respecto de las diversidades. Una operacionalización de esta problematización se encuentra en el listado de “barreras para la inclusión” que se incluye en el documento: “actitudes y valores existentes” (en la comunidad educativa); “falta de entendimiento”; “falta de habilidades” (capacitación docente); “recursos limitados” (sin precisar); “organización inapropiada” (p.20).

En el año 2012 la UNESCO publica una nueva guía titulada *Addressing exclusion in education: a Guide to Assessing Education Systems Towards More Inclusive and Just Societies* (UNESCO, 2012). Como señala Castel (2010) la “exclusión” es una noción “tramposa”, en tanto señala un estado, muchas veces genérico, pero no dice nada sobre las trayectorias que derivan en él. En efecto, la exclusión es el desenlace de una trayectoria cuya reconstrucción se vuelve imprescindible tanto para su comprensión como para la intervención preventiva y no meramente reparadora. “En la mayoría de los casos el ‘excluido’ es de hecho un desafiado cuya trayectoria está hecha de una serie de desconexiones con respecto a estados de equilibrio anteriores más o menos estables, o inestables” (p. 260). La noción de exclusión delimita una frontera a partir de la cual puede reconocerse el adentro (inclusión) y el afuera (exclusión) pero “nunca hay en una sociedad situaciones fuera de lo social. Es importante reconstruir el continuo de posiciones que vinculan los *in* y los *out*, y recuperar la lógica a partir de la cual los *in* producen *out*” (p. 260). La Guía de la UNESCO se destaca por brindar una conceptualización de la exclusión social y educativa caracterizada por su multidimensionalidad, interseccionalidad y complejidad, al tiempo que plantea la desactualización de los sistemas educativos para hacer frente a esta problemática. Si bien no brinda una definición de inclusión educativa, las formas y expresiones de exclusión educativa identificadas pueden correlacionarse directamente con la definición de inclusión anteriormente comentada:

### Figura 2.

#### *Formas y expresiones de la exclusión educativa*

- *Privación de las perspectivas vitales necesarias para aprender (salud, alimentación, vivienda, vestimenta, seguridad, entre otras)*
- *Exclusión del acceso a la escuela o a un programa educativo*
- *Exclusión de la asistencia regular y continua a la escuela o un programa educativo*
- *Exclusión de experiencias de aprendizaje significativas*
- *Exclusión del reconocimiento del aprendizaje adquirido*
- *Exclusión de la posibilidad de poner el aprendizaje adquirido al servicio del desarrollo de la comunidad y la sociedad*

Fuente: Extraído de UNESCO (2012)

Esto quiere decir que la exclusión implica barreras para el acceso, participación y logro de aprendizajes significativos, socialmente relevantes y reconocidos. El documento plantea también la necesidad de precisar quiénes (qué colectivos) se encuentran excluidos, cuándo y cómo ocurre lo que en términos de Castel (2010) se podría nombrar como la “desafiliación”.

En el año 2016, concluida la etapa de la Educación para Todos y bajo la órbita de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, el Marco de Acción Educación 2030 (MAE2030) incorpora la agenda de educación inclusiva en un lugar central, fortaleciendo la articulación conceptual entre inclusión, equidad, calidad y aprendizaje a lo largo de la vida, los cuatro conceptos estructurantes del ODS n°4 (UNESCO, 2016a). El “problema” vuelve a ser presentado como un fenómeno que involucra diversas “formas de exclusión y marginación, disparidad, vulnerabilidad y desigualdad” en el acceso, participación y logros educativos (párr.13). A su vez la “atención a la diversidad” que se señala como clave de la problematización enunciada en las directrices de 2005 continúa ocupando un lugar destacado. El MAE2030 postula la existencia de barreras sociales, económicas y culturales que limitan el ejercicio del derecho a la educación y la necesidad de su remoción mediante políticas de redistribución y reconocimiento que no se limitan a la reforma del centro escolar. Así, entre las estrategias planteadas para “poner de relieve la equidad, la inclusión y la igualdad de género” (p.32) se recomienda, por ejemplo: contra las barreras económicas, ofrecer transferencias dinerarias, servicios alimentarios, provisión de materiales, servicios de transporte; y contra las barreras culturales y sociales: promover el aprendizaje y la enseñanza en la lengua materna o hablada en el hogar y erradicar los prejuicios basados en el género. No obstante, el foco de la agenda sigue estando en la reforma escolar. Entre los tres medios de implementación definidos como metas de la Agenda de Educación 2030, dos remiten a la oferta escolar y un tercero propone apoyos financieros mediante subsidios a la demanda (becas). Entre los medios dirigidos a la oferta encontramos las metas: a) “Construir y adecuar instalaciones escolares que respondan a las necesidades de los niños y las personas discapacitadas y tengan en cuenta las cuestiones de género, y que ofrezcan entornos de

aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos”, y b) “De aquí a 2030, aumentar sustancialmente la oferta de maestros calificados (...)”. La dotación de infraestructura escolar y personal docente suficientes en cantidad y calidad serán entonces metas e indicadores claves de esta agenda.

En el mismo año, la UNESCO publica el documento *Reaching out to all learners: a Resource Pack for Supporting Inclusive Education* (UNESCO, 2016b) donde se reproduce la definición de inclusión de las directrices de 2005 estructurada en base a sus “cuatro aspectos clave” y se problematiza nuevamente la ineficiencia e ineficacia de los sistemas educativos para cumplir con las metas de la agenda global, expresado este incumplimiento en los déficits de acceso y calidad, así como en los fenómenos de segregación, pérdida de sentido y abandono escolar. Para hacer frente a estos “problemas” el texto incluye tres guías que se dirigen respectivamente a orientar el planeamiento educativo en el nivel central (nacional o subnacional); la gestión institucional escolar y las prácticas pedagógicas en la clase. La primera de estas guías presenta un marco de revisión para el planeamiento educativo con cuatro dimensiones que son retomadas de la 48ª Conferencia Internacional de Educación celebrada en Ginebra en 2008: conceptos, declaraciones sobre políticas, estructuras y sistemas y prácticas. De estas cuatro dimensiones derivan dieciséis indicadores (Figura 3) que, a su vez, contemplan interrogantes para la reflexión de los planificadores. Como se observará, este marco se propone traccionar una reforma sistémica en la que los principios de inclusión y equidad (según definidos por la UNESCO) gobiernen “todas las políticas, planes y prácticas educativos”. El discurso de la educación inclusiva delimita entonces los conceptos (lo pensable), las declaraciones (lo decible) y las prácticas (lo actuable).

**Tabla 4.**  
*Marco de revisión de políticas de la UNESCO*

Dimensiones	Indicadores
<b>1. Conceptos</b>	1.1 Inclusión y equidad son principios generales que rigen todas las políticas, planes y prácticas educativos 1.2 El currículo nacional y sus correspondientes sistemas de evaluación están diseñados para atender a todos los y las estudiantes de manera efectiva 1.3 Todos los asociados que trabajan con los y las estudiantes y sus familias entienden y apoyan los objetivos de la política nacional para promover la inclusión y la equidad en la educación 1.4 Existen sistemas para supervisar la presencia, la participación y los logros de todos los y las estudiantes en el sistema educativo
<b>2. Declaraciones sobre políticas</b>	2.1 Los documentos importantes de política educativa nacional hacen un fuerte hincapié en la inclusión y la equidad 2.2 Los altos funcionarios a nivel nacional, de distrito y de escuela lideran en materia de inclusión y equidad en la educación 2.3 Los líderes a todos los niveles articulan objetivos políticos coherentes para desarrollar prácticas educativas inclusivas y equitativas 2.4 Los líderes a todos los niveles cuestionan las prácticas educativas no inclusivas, discriminatorias y desiguales
<b>3. Estructuras y sistemas</b>	3.1 Existe un apoyo de alta calidad para los y las estudiantes vulnerables 3.2 Todos los servicios e instituciones que trabajan con los y las estudiantes y sus familias trabajan juntos en la coordinación de las políticas y las prácticas educativas inclusivas y equitativas

---

3.3 Los recursos, tanto humanos como financieros, se distribuyen de manera que beneficien a los y las estudiantes potencialmente vulnerables

3.4 Hay claridad sobre la función de las instituciones responsables de la educación especial, como las escuelas y unidades especiales, en la promoción de la inclusión y la equidad en la educación

---

4.1 Las escuelas y otros centros de aprendizaje tienen estrategias para fomentar la presencia, la participación y los logros de todos los y las estudiantes de su comunidad local

4.2 Las escuelas y otros centros de aprendizaje prestan apoyo a los y las estudiantes que corren el riesgo de fracasar, ser marginados y excluidos

#### 4. Prácticas

4.3 Los docentes y el personal de apoyo son preparados para responder a la diversidad de los y las estudiantes en su formación inicial

4.4 Los docentes y el personal de apoyo tienen la oportunidad de participar en el desarrollo profesional continuo relativo a las prácticas inclusivas y equitativas

---

Fuente: elaboración propia a partir de UNESCO (2016b) y su traducción al español en UNESCO (2017).

El segundo nivel de revisión, contemplado en la segunda guía, es el institucional (escolar). Para ello se proponen otros ocho indicadores:

(1) se hace sentir bienvenidos a todos; (2) los estudiantes son valorados por igual; (3) hay altas expectativas sobre todos los estudiantes; (4) el personal y los estudiantes se tratan con respeto; (5) hay una alianza entre el personal escolar y las familias; (6) la escuela es accesible para todos los estudiantes; (7) el personal directivo apoya a los docentes para asegurar la participación y el aprendizaje de todos los estudiantes; (8) la escuela monitorea la presencia, la participación y el logro de todos los estudiantes (UNESCO, 2016b, p. 47).

Finalmente, la tercera guía se dirige al gobierno del nivel áulico con otros ocho indicadores:

(1) la enseñanza es planificada teniendo en cuenta a todos los estudiantes; (2) las clases alientan la participación de todos los estudiantes; (3) los estudiantes son involucrados activamente en su aprendizaje; (4) los estudiantes son alentados a apoyarse mutuamente en su aprendizaje; (5) se proporciona apoyo cuando los estudiantes experimentan dificultades; (6) la disciplina en clase está basada en el respeto mutuo y la convivencia saludable; (7) los estudiantes sienten que tienen alguien con quien hablar cuando se sienten preocupados o molestos; (8) la evaluación contribuye al logro de todos los estudiantes (UNESCO, 2016b, p. 109).

Un año después se difunde *A guide for ensuring inclusion and equity in education* (UNESCO, 2017). Este documento presenta el mismo marco de revisión de políticas que la primera de las tres guías publicadas el año anterior, con un desarrollo conceptual en torno a cada uno de los dieciséis indicadores propuestos que se reitera e incorpora escasas variaciones respecto de su antecedente.

Habiéndose cumplido el veinticinco aniversario de la Declaración de Salamanca (1994), la UNESCO publica *Towards inclusion in education: Status, trends and challenges* (UNESCO, 2020c). Este documento parte de una problematización alineada con los anteriores y recomienda seis cursos de acción:

Acción 1: Adoptar una definición clara de los conceptos de inclusión y equidad en la educación.

Acción 2: Utilizar los datos disponibles para identificar los obstáculos contextuales que frenan la participación y el progreso de los educandos.

Acción 3: Velar por que se apoye a los docentes en su acción a favor de la inclusión y la equidad.

Acción 4: Diseñar el currículum y procedimientos de evaluación teniendo en cuenta a todos los educandos.

Acción 5: Estructurar y gestionar los sistemas educativos de manera tal que involucren a todos los educandos.

Acción 6: Involucrar a las comunidades en la elaboración y aplicación de las políticas encaminadas a fomentar la inclusión y la equidad en la educación (UNESCO, 2020, p. 37).

En síntesis, a pesar de los esfuerzos persistentes del organismo, se problematiza la supuesta confusión conceptual en torno a la inclusión y la equidad en la educación; se señala el carácter precario o insatisfactorio de los sistemas de información educativa para dar seguimiento a la agenda y su demanda de desagregación de datos; se indica que los docentes no están siendo apoyados de forma suficiente y que los currículos y dispositivos de evaluación son excluyentes; finalmente se extiende la problematización a la administración de los sistemas educativos, sus estructuras y normativas y también a las comunidades que se suponen no debidamente involucradas.

En ese mismo año (2020), y en medio de la crisis global desatada por la pandemia de la covid-19, la UNESCO presenta una nueva edición del Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo (GEM Report) dedicada específicamente al “problema” de la inclusión educativa, con un mensaje claro en su título: *Inclusion and education: all means all* (traducido en la edición en español como *Inclusión y educación: todos y todas sin excepción*). En las 10 recomendaciones del capítulo introductorio se encuentra una buena síntesis de la problematización general. De estas se desprenden los siguientes capítulos del informe. La primera recomendación indica “mejorar la comprensión de la educación inclusiva: ésta debería incluir a todos los educandos, haciendo caso omiso de su identidad, antecedentes o capacidades” (UNESCO, 2020a, p. 21). Esta recomendación responde a un “problema” no solamente conceptual sino también normativo/jurídico y programático. Esto es abordado con mayor detalle en el segundo capítulo del informe, donde se destaca que mientras casi siete de cada diez países tienen una definición de educación inclusiva en su legislación y políticas, solo el 57% de estas definiciones abarca distintos grupos marginalizados y en un 26% de los países el foco se mantiene exclusivamente en las personas con discapacidad o aquella clasificada como poseedora de “necesidades educativas especiales”. La segunda recomendación propone “dirigir la financiación a los que se quedan rezagados” (p. 21) en tanto el (ritmo de) progreso hacia el logro de las metas es valorado como insuficiente o insatisfactorio, afectando particularmente a los más “atrasados”. La tercera recomendación consiste en “compartir competencias especializadas y recursos” (p. 21), lo que plantea que estamos ante un problema de gestión (in)eficiente de recursos escasos<sup>6</sup>. Luego, las recomendaciones cuarta (“participar en una consulta significativa con las comunidades y los padres”), quinta (“lograr la cooperación entre los ministerios, sectores e instancias gubernamentales”) y sexta (“dar latitud [espacio] a los agentes no gubernamentales para que respondan a las carencias y las subsanen”) (p. 22) remiten a la gobernanza educativa y a la participación comunitaria problematizando las acciones desarticuladas, unilaterales, verticalistas o centralistas en el gobierno de la educación. Las recomendaciones séptima (“aplicar el diseño universal”) y octava (“preparar, empoderar y motivar a la fuerza laboral de la educación”) (p. 23) problematizan el plano organizacional, curricular y pedagógico de la oferta educativa a nivel escolar. En sintonía con las anteriores problematizaciones analizadas, se cuestiona el carácter inflexible, homogeneizante, discriminatorio y, en última instancia excluyente de los sistemas escolares, así como también

---

<sup>6</sup> “En muchos sentidos, lograr la inclusión es un problema de gestión. Los recursos humanos y materiales para tratar la diversidad son escasos. Históricamente se han concentrado en unos pocos lugares como legado de la prestación de servicios segregados y están distribuidos de manera desigual” (UNESCO, 2020, p. 21).

la deficiente formación y la inadecuada actitud docente<sup>7</sup> para cumplir con el mandato inclusivo. El documento reconoce no obstante que el aumento de los conocimientos y habilidades del personal docente a través de la formación no es suficiente para lograr una educación inclusiva y que los docentes requieren también de apoyo institucional y condiciones laborales adecuadas. La novena recomendación (“copiar datos sobre y para la inclusión con atención y respeto”) problematiza los sistemas de información estadística por su desarrollo y desagregación insuficientes para hacer frente al cumplimiento y monitoreo de las metas de la agenda (pp. 23-24). Finalmente, se recomienda “aprender de los compañeros”, esto es, observar y emular las “buenas prácticas” a nivel internacional (p. 24).

Más recientemente, la segunda edición de la guía *Reaching out to all learners* (UNESCO, 2021) nos permite completar el trazo genealógico de la problematización liderada por la UNESCO en la escala global desde comienzos del siglo XXI al presente. Mientras la guía de 2017 (desprendida de la primera edición de *Reaching out to all learners* de 2016) se mantiene como la última referencia para el planeamiento educativo central (a escala nacional o subnacional), en este documento la in/exclusión es un problema del accionar en el nivel institucional en tres dimensiones: gestión escolar (ineficaz); prácticas pedagógicas (excluyentes); participación e involucramiento (insuficiente) de los actores escolares y comunitarios. Las respectivas guías (tres, una para cada dimensión del “problema”) plantean y procuran una respuesta a los siguientes interrogantes:

¿Cómo pueden crecer las escuelas para responder positivamente a la diversidad de los estudiantes? ¿Cómo pueden desarrollarse prácticas docentes en el aula que garanticen que las lecciones sean inclusivas? ¿Cómo pueden las escuelas involucrar a las familias, a las escuelas asociadas y a la comunidad en general en sus esfuerzos por ser inclusivas y equitativas? (UNESCO, 2021, p. 6).

Respectivamente se podría reconstruir los “problemas” puestos en agenda: las escuelas tienen respuestas/actitudes negativas ante la diversidad de los estudiantes, no alojan la diversidad, son excluyentes, su gestión es ineficaz respecto de la meta de inclusión. Las lecciones docentes no son inclusivas, las prácticas de enseñanza no abordan satisfactoriamente las necesidades de todos y cada uno de los alumnos, en síntesis: prácticas pedagógicas ineficaces y excluyentes. Finalmente, las familias y la comunidad no están involucradas de forma suficiente en la educación.

## Resultados (II): problematización en el plano regional

La Declaración de Buenos Aires (OREALC-UNESCO, 2017) constituye el documento iniciático del camino oficial de regionalización de la agenda de Educación 2030. Entre las problematizaciones que plantea se destaca: la ineficiencia e ineficacia de los sistemas educativos en términos pedagógicos, curriculares e institucionales<sup>8</sup>; la existencia de brechas educativas asociadas a “grupos vulnerables”, atravesadas por las desigualdades socioeconómicas y diversidad cultural características de la región; y una deuda relativa a la “calidad educativa” (caracterizada como “la gran deuda pendiente en la región”) mayormente vinculada con la (deficiente) formación docente. En esta Declaración no se encuentran definiciones sobre la educación inclusiva o la inclusión en educación. El término “inclusión”

<sup>7</sup> “Los enfoques inclusivos no deberían tratarse como un tema especializado sino como un elemento básico de la formación docente, ya sea en la formación inicial o en el perfeccionamiento profesional. Esos programas deben procurar rebatir la arraigada opinión de que algunos alumnos son deficientes e incapaces de aprender” (UNESCO, 2020, p.23).

<sup>8</sup> “Reconocemos que para lograr particularmente el ODS 4, se requiere con urgencia profundizar los cambios en nuestros países, lo que implica una nueva mirada de la educación, del aprendizaje, de la enseñanza, de las políticas y acciones a realizar, con innovación, integralidad, planificación estratégica y una visión a largo plazo que contextualice las realidades nacionales y locales” (párr. 5). “Reafirmamos que, ante las transformaciones sociales, culturales y tecnológicas que atraviesa la región, es necesario diseñar políticas que resignifiquen los modelos y experiencias escolares y de aprendizaje, a partir de la revisión de las condiciones y ambientes educativos, la organización institucional (...)” (párr. 12). “Nos comprometemos a enriquecer los currículos, así como también las prácticas y los contenidos de nuestros sistemas educativos para el desarrollo de las habilidades del siglo 21, teniendo en mente las necesidades y deseos de los jóvenes de la región” (párr. 13). “Nos comprometemos a fortalecer y modernizar la institucionalidad y gobernabilidad de los sistemas educativos de nuestros países, de manera que promuevan el buen uso de los recursos y la transparencia, y que fortalezcan la participación de todos los actores involucrados en todos los niveles del sistema educativo” (párr. 19).

aparece una única vez asociado a las personas con discapacidad, aunque las ideas de políticas y sociedades “inclusivas” aparecen también vinculadas al logro de la calidad educativa y la atención de otros grupos marginalizados.

El Documento del Foro Regional *Cómo introducir un enfoque de equidad e inclusión en los sistemas educativos* (IPE-UNESCO, 2017), por su parte, se dedica a la elucidación conceptual de la equidad e inclusión educativas en la perspectiva de la UNESCO, así como también a considerar discusiones, experiencias y dificultades en la gestión de la agenda a nivel regional para concluir con una serie de recomendaciones. Es posible observar cómo la conceptualización retoma los lineamientos y sentidos planteados a nivel global. Así, la inclusión educativa es presentada como un proceso opuesto a la exclusión y la discriminación en la educación en el que el nivel institucional-escolar es clave:

Actualmente, como parte del debate sobre las políticas educativas, la idea de inclusión no solo se presenta como lo opuesto a la exclusión, sino también como lo opuesto a la discriminación (...). Hay un continuo de situaciones que se despliegan entre la exclusión y la inclusión, y que de algún modo da cuenta de las transformaciones que fueron desplegando las instituciones educativas en su paso desde la no aceptación de ciertos sujetos en sus aulas hasta la inclusión plena (p. 14).

En la cita anterior el documento hace referencia al continuo de estadios conceptualizado por la UNESCO que marca, desde un enfoque evolucionista, el tránsito desde la exclusión hasta la inclusión educativa (negación, exclusión, segregación, integración, inclusión). Nuevamente, como ocurre en el discurso global, la definición de la “educación inclusiva” está estrechamente ligada con el concepto de diversidad: “la diferencia y la diversidad son elementos imprescindibles para propiciar y nutrir los aprendizajes, los cuales son posibles porque las interacciones dentro de la escuela se asemejan a las que encontramos en la comunidad” (p.14). Más específicamente, con la noción de “convivencia en la diversidad”: “la educación inclusiva parte de la necesidad de alcanzar una convivencia centrada en los aprendizajes compartidos, que reconoce que las personas tienen características diferentes (...)” (p.15). El componente regional agregado a la definición global aparece al momento de plantear su implementación:

Introducir en las políticas la perspectiva de la educación inclusiva implica al menos, dos procesos: cuestionar el marco patriarcal, utilitarista y segregador de muchos sistemas educativos de la región (...); y desarrollar mecanismos específicos para ofrecer educación apropiada y relevante a grupos discriminados (p. 15).

En sus recomendaciones el documento destaca cuatro dimensiones clave para la reforma educativa propuesta: “los contenidos educativos y sus métodos para la enseñanza, la actuación de los docentes, las instituciones educativas y el estilo de gestión del sistema educativo” (p.22). Dedicar especial atención a la gestión como “la clave de operación del sistema”.

El documento *Iberoamérica inclusiva: guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación en Iberoamérica* (OEI y UNESCO, 2018) presenta una traducción al español de la guía global de 2017 con el agregado de algunas referencias particulares a la región iberoamericana. Al tiempo que conceptualiza la exclusión social como un fenómeno multidimensional y multicausal, y reitera la caracterización de la región que enfatiza la desigualdad y la diversidad cultural, el texto mantiene el foco de la problematización en los factores institucionales de los sistemas educativos:

La formulación de políticas inclusivas y equitativas exige que se reconozca que las dificultades que enfrentan los estudiantes surgen de aspectos del propio sistema educativo, lo que incluye la forma en que están organizados los sistemas educativos en la actualidad, las formas de enseñanza que se llevan a cabo, el entorno de aprendizaje y las formas y modos en los que se apoya y se evalúa el progreso de los alumnos” (p. 17).

El texto presenta además un análisis de las definiciones en torno a la educación inclusiva en las políticas y normativas regionales, concluyendo que:

...pese a las diferencias en las definiciones, hay conceptos de base que se observan en la mayoría de los países como la idea de la educación inclusiva como una forma de superar toda barrera que limite tanto el acceso como las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes, en particular, de los grupos más vulnerables, utilizando prácticas de aprendizaje personalizado capaces de responder a las diversas necesidades. Todo esto, favorecido por una transformación estructural no solo del sistema educativo sino también de los entornos de aprendizaje que fomenten la participación de la comunidad. Asimismo, destaca el hecho de que, en la mayoría de los países, la diversidad es considerada un elemento enriquecedor” (p. 24, el destacado es nuestro).

En la cita precedente hemos destacado todos los componentes identificados en las definiciones de los países de la región que se encuentran en la agenda difundida por la UNESCO en el plano global.

Por su parte, la edición regional del Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo (UNESCO, 2020b) reproduce en buena medida la estructura, conceptos e incluso las recomendaciones generales de la edición global, aunque aquí interesa destacar el contenido de sus capítulos, las referencias específicas que constituyen la problematización regional. Así encontramos que, nuevamente, se destaca la desigualdad como característica distintiva de la región. En particular, el informe se refiere a las desigualdades en el acceso, la participación y los logros educativos originadas por razones de género (en contra de los varones para el caso de los estudios secundarios y terciarios), posición socioeconómica (con incidencia crítica en la terminalidad de los estudios secundarios)<sup>9</sup> y etnia<sup>10</sup>. Resalta además la segregación educativa como opuesta al principio de convivencia en la diversidad que caracteriza la visión de la educación inclusiva promovida por la UNESCO. El informe destaca que “de los 19 países del mundo que incorporan la inclusión de todos sin excepción en la legislación general o específica sobre educación, diez están ubicados en América Latina y el Caribe” (p. 25). Este dato resulta relevante en tanto mostraría un importante alineamiento entre la definición dominante de la educación inclusiva promovida por el organismo y las normativas de los países de la región ¿Expresa esto la “imposición” de la agenda de la UNESCO en la región, la incidencia de las agendas latinoamericanas en esta agenda global o una sintonía entre la agenda global de la UNESCO y las agendas nacionales latinoamericanas en el período histórico considerado? Volveremos sobre este interrogante más adelante.

En el capítulo relativo a la gobernanza y financiación de la educación el texto problematiza la privatización de la educación en América Latina y el Caribe como un potencial obstáculo para la educación inclusiva, aunque se indica que, dentro de la educación básica u obligatoria, la tasa de matriculación en establecimientos privados es mayor a la media global en la educación primaria pero menor en la educación secundaria. Se señala también en el informe que entre los años 2000 y 2017 el financiamiento educativo regional aumentó de forma considerable, alcanzando el porcentaje más alto (medido sobre el PBI) en la comparación con otras regiones del mundo<sup>11</sup>. Por lo tanto, la problematización gira en torno a la (in)eficiencia y la (in)equidad en la distribución del gasto. En relación con el currículo, entendido como “el principal medio que utilizan los sistemas educativos para llevar a la práctica la inclusión” (p. 55), el informe problematiza su tradición eurocéntrica, asociada al pasado colonial, como una persistencia que establece “un marcado sesgo contra la inclusión de tradiciones y poblaciones no europeas” (p. 57). Finalmente, el interés es señalar que, en relación con los docentes como agentes clave para el logro de la educación inclusiva, si bien se reproduce en líneas generales la problematización del reporte global (formación, apoyo y condiciones de trabajo insuficientes), el informe menciona que, en la región el salario de los y las docentes es en promedio más bajo que el de otros profesionales del mismo nivel educativo (Bruns & Luque, 2014) [y] las condiciones de contratación precarias hacen que muchas veces el personal

<sup>9</sup> “En 21 países de la región, el 20% más rico tiene una probabilidad cinco veces mayor que el 20% más pobre de terminar el segundo ciclo de la secundaria, en promedio” (p. 7).

<sup>10</sup> “En la mayoría de los indicadores de bienestar, incluida la educación, los grupos étnicos minoritarios tienen peores resultados que el resto de la población” (p. 11).

<sup>11</sup> En un informe más reciente se destaca la caída en el financiamiento educativo tras el giro político conservador iniciado en el año 2015: “la inversión en educación había pasado del 3,7% al 4,6% del PIB entre 2006 y 2014 y desde entonces bajó al 4,3% en 2019” (OREALC-UNESCO et al., 2022, p. 23).

docente deba trabajar en más de una escuela (Murillo y Román, 2013) (p. 76). Lo que resulta en que “con mucha frecuencia la diversificación de la pedagogía se sustenta en la iniciativa, el esfuerzo y el sacrificio personal de cada docente” (p.78).

#### 4. Discusión

##### Supuestos, genealogía y efectos de las problematizaciones

El segundo interrogante del cuestionario WPR (“¿Qué presuposiciones o supuestos sustentan esta representación del ‘problema’?”) trata de indagar, en el sentido arqueológico foucaultiano, qué saberes sustentan las problematizaciones que son objeto de análisis. Es decir, cuáles son las condiciones de posibilidad para que estas problematizaciones tengan sentido, cómo es que han aparecido estos enunciados y no otros en su lugar, qué racionalidades los sostienen. Este interrogante se articula con el tercero, cuya analítica genealógica pregunta ¿cómo se ha llegado a esta representación del “problema”? Comenzando por las problematizaciones identificadas en el discurso de la UNESCO en la escala global, resulta de suyo explícito que este discurso se sostiene en la piedra angular del concepto de derecho humano a la educación y como derivación de este, del concepto de “educación inclusiva”. Este discurso es posible en tanto se sustenta en una serie de antecedentes políticos que se remontan al menos hasta mediados del siglo XX. Siguiendo las referencias que se encuentran en los mismos textos podríamos destacar los siguientes hitos: Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); Convención de la UNESCO contra la discriminación en la educación (1960); Declaración de los Derechos del Niño (1989); Declaración mundial de la Educación para Todos (1990); Declaración de Salamanca (1994); Declaración del Foro Mundial de Educación y Marco de Acción de Dakar (2000); Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad (2006); 48.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Educación: “Educación Inclusiva: el camino del futuro” (2008); Declaración de Incheon y Marco de Acción de Educación 2030 (2015); Comentario Gral. Nro. 4 al artículo 24 del Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad (2016); Compromiso de Cali (2019). Asimismo, el énfasis puesto en esta perspectiva en el discurso de la UNESCO se corresponde con la tradición humanista que lo identifica (Elfert, 2018; Elfert & Ydesen, 2023) y cuyas bases están contenidas en dos documentos clave en la historia del organismo: Aprender a ser: la educación del futuro (Informe Faure) (1972) y La educación encierra un tesoro (Informe Delors) (1996).

Sin embargo, tal como advierte Bacchi (2009), es poco probable que en un discurso de tamaño ambición y alcance se encuentre una única problematización y una racionalidad unívoca. Más bien se observaron diferentes racionalidades y problematizaciones que en ocasiones entran en conflicto entre sí. Esto queda ilustrado, en los mismos documentos que hemos analizado, de forma bastante explícita. Algunos de estos textos (UNESCO, 2016b, 2020c) argumentan la justificación de la agenda de educación inclusiva en tres racionalidades: educacional, social y económica. La primera de estas indica que la educación de todos los alumnos en un espacio común sin discriminaciones ni barreras al acceso y la participación favorecería el aprendizaje de todos y cada uno de ellos. La segunda supone que de realizarse lo anterior, la sociedad toda se beneficiaría de una mejor convivencia democrática y una menor discriminación y exclusión social. La tercera sostiene que la educación inclusiva es costo-efectiva y costo-eficiente, en otros términos, que resulta en una inversión rentable desde la lógica del capital humano. Sin embargo, el mismo Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo destinado al problema de la inclusión en educación (UNESCO, 2020a) reconoce que la racionalidad económica entra en conflicto con el principio de la educación como derecho humano fundamental:

Una justificación económica de la educación inclusiva, si bien es valiosa para la planificación, no es suficiente. Se ha argumentado que debatir los beneficios de la educación inclusiva equivale a debatir los beneficios de la abolición de la esclavitud (Bilken, 1985) o del apartheid (Lipsky & Gartner, 1997). La inclusión es un imperativo moral y una condición para lograr todos los ODS, en particular sociedades sostenibles, equitativas e inclusivas. Es una expresión de justicia, no de caridad, cualesquiera que sean las diferencias, biológicas o de otro tipo, y como quiera que se las describa (p. 18).

Por otra parte, se encontró también una tensión entre las conceptualizaciones multidimensionales y complejas de la in/exclusión educativa que reconocen la

interseccionalidad del fenómeno y la necesaria intersectorialidad e integralidad de las intervenciones políticas con el énfasis culturalista, micropolítico y de escala institucional al que apuntan las apelaciones de reforma escolar. En otros términos, reiteradas veces la in/exclusión es presentada como una cuestión de “actitud” y “respuestas” (individuales, institucionales, micropolíticas) ineficaces, insensibles, discriminatorias, ante la diversidad. De hecho, las “actitudes negativas del profesorado” son problematizadas como una de las principales barreras para la inclusión<sup>12</sup>. Esta concepción se vincula incluso con un plano que excede el ámbito educativo, en tanto la inclusión educativa tendría por finalidad última “eliminar la exclusión social que es consecuencia de las actitudes y respuestas a la diversidad de raza, clase social, etnia, religión, género, orientación sexual, condición de migrante y capacidades” (UNESCO, 2021, p.7). Pero el profesorado no es un objeto de crítica aislado de su contexto, las guías diseñadas para la revisión y el impulso de la reforma escolar hacen foco en la dimensión cultural de las instituciones: “el movimiento hacia formas de trabajo más inclusivas implica cambios en las culturas en todo el sistema educativo, más significativamente en las escuelas” (UNESCO, 2016b, p. 27). A su vez, dentro del cuestionamiento al dispositivo escolar se problematiza su rigidez e ineficacia para responder a la diversidad de necesidades de aprendizaje. Contra estos “problemas” es que se recomienda la flexibilización y personalización de la educación. Una educación centrada en el alumno y sus estilos singulares de aprendizaje, con la figura de un docente que deviene facilitador:

Una escuela inclusiva para todos debe poner la flexibilidad y la variación en el centro, estructuralmente, así como en términos de contenido, con el objetivo de ofrecer a cada individuo una educación pertinente y las oportunidades óptimas para su desarrollo (UNESCO, 2005, p. 16).

Un currículo accesible y flexible puede servir como la clave para la creación de “escuelas para todos”. Es importante que el currículo sea lo suficientemente flexible para ofrecer posibilidades de ajuste a las necesidades individuales y estimular a los docentes en la búsqueda de soluciones que puedan coincidir con las necesidades y capacidades de todos y cada uno de los alumnos (UNESCO, 2005, p.25).

Se debe notar que esta problematización es estrictamente coherente con la definición de in/exclusión educativa que asume la UNESCO:

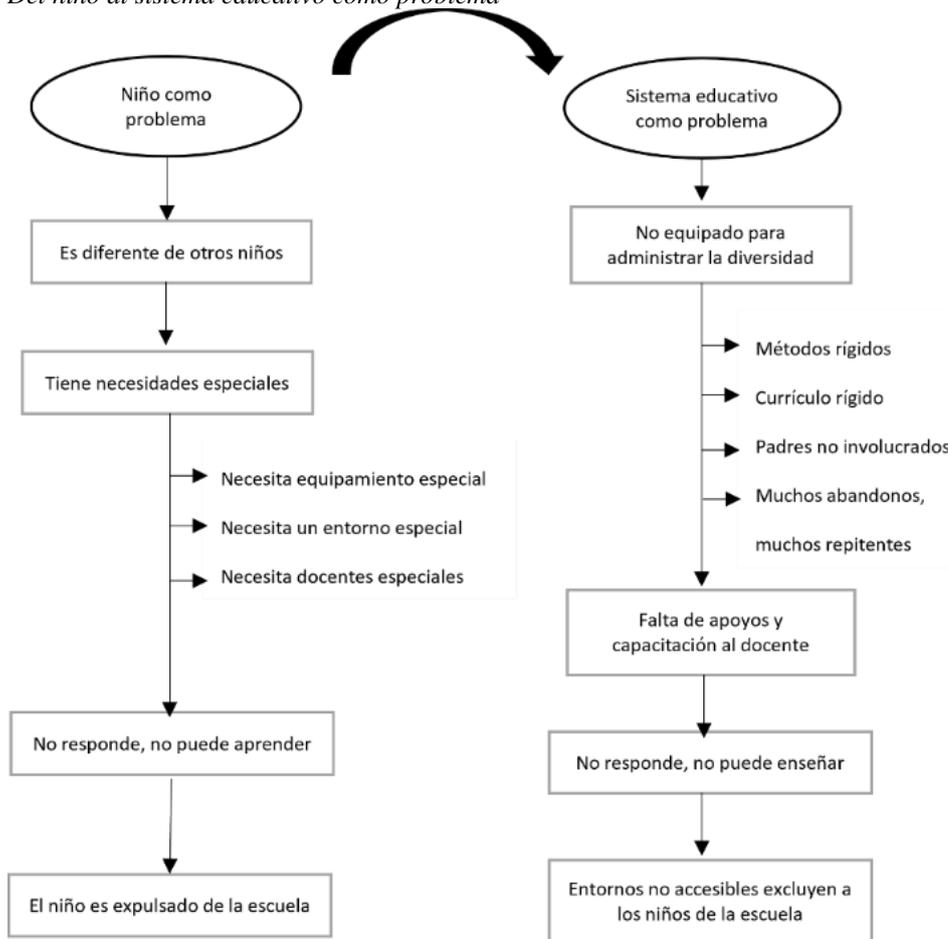
La formulación de políticas inclusivas y equitativas exige que se reconozca que las dificultades que enfrentan los estudiantes surgen de aspectos del propio sistema educativo, lo que incluye la forma en que están organizados los sistemas educativos en la actualidad, las formas de enseñanza que se prestan, el entorno de aprendizaje y las formas en que se apoya y evalúa el progreso de los alumnos (UNESCO, 2017, p. 13).

Si bien esto puede actualmente no llamar la atención, se debe recordar que, esta problematización se enuncia en contraposición a aquellas lecturas que responsabilizan al estudiante por el “fracaso escolar” y, en el mismo movimiento, traslada la responsabilidad al propio sistema educativo. Un gráfico incluido en las Directrices de 2005 es suficientemente ilustrativo al respecto por lo que lo reproducimos a continuación:

---

12 “Varios estudios han revelado que las actitudes negativas de los docentes y adultos (padres y otros familiares) son la principal barrera a la inclusión; los niños no tienen prejuicios si no se los muestran los adultos” (UNESCO, 2005, p. 22).

**Figura 3.**  
Del niño al sistema educativo como problema



Fuente: Extraído de UNESCO (2005). Traducción propia

Se vuelve a la tercer interrogante: ¿cómo se ha llegado a esta representación del “problema”? Si se observa la definición de educación inclusiva que ha devenido dominante desde la publicación de las Directrices de 2005 y al recordar sus cuatro elementos clave, es posible rastrear esta conceptualización en el trabajo del académico inglés Ainscow (Ainscow, 2005; Ainscow & Tweddle, 2003) donde se lee la misma definición encontrada en los documentos de la UNESCO sin que se le haya cambiado una sola coma. Asimismo, el análisis y las propias referencias de los documentos remiten a otro antecedente crítico en el sustento de esta problematización: el *Index for Inclusion*, publicado y distribuido gratuitamente por las autoridades educativas inglesas a las escuelas primarias, secundarias y especiales por primera vez en el año 2000 (Booth & Ainscow, 2002). Este documento presenta tanto una conceptualización como una guía práctica dirigida a los centros escolares para el diagnóstico, la planificación, implementación y evaluación de una educación inclusiva (tal como es definida por sus autores).

Desde su primera publicación hasta el presente ha expandido su influencia a nivel internacional “ha sido traducido a más de cuarenta idiomas y utilizado en más de treinta y cinco países tanto del norte como del sur” (Ainscow, 2019, p. 8). La guía parte de una concepción amplia de la educación inclusiva entendida como un “proceso ininterrumpido para incrementar el aprendizaje y la participación de todos los estudiantes” (Booth & Ainscow, 2002, p. 2). Sus conceptos clave, según se manifiesta explícitamente en la introducción del documento son: “inclusión”, “barreras para el aprendizaje y la participación”, “recursos para apoyar el aprendizaje y la participación” y “apoyo a la diversidad” (p. 2). Desde este enfoque, plantea tres dimensiones de intervención en el nivel institucional (escolar): la producción de políticas inclusivas; la evolución de prácticas inclusivas; y la creación de culturas inclusivas, siendo esta última la “base” del triángulo. El énfasis en la dimensión cultural —que encontramos también en los documentos de la UNESCO— es deliberado y fundamentado:

En ocasiones se ha dado demasiado poca atención al potencial de las culturas escolares para apoyar o socavar los desarrollos de la enseñanza y el aprendizaje. Sin embargo, están en el corazón de la mejora escolar. El desarrollo de valores inclusivos compartidos y relaciones colaborativas puede llevar a cambios en las otras dimensiones [prácticas y políticas escolares]. Es a través de las culturas escolares inclusivas que los cambios en las políticas y las prácticas pueden ser sustentados por el nuevo personal y los estudiantes (Booth & Ainscow, 2002, p. 8).

En el trabajo de estos académicos, la priorización del nivel institucional, aún sin desconocer los factores extraescolares como influyentes o condicionantes, se argumenta debido al carácter situado y micropolítico de los procesos de exclusión e inclusión: “las barreras para el aprendizaje y la participación, y los recursos para apoyar el aprendizaje y la participación, solo pueden ser descubiertos y priorizados en una escuela particular” (Ainscow et al., 2006, p. 23).

Al pasar a escala regional, se evidencia que, los componentes fundamentales de la conceptualización de una educación inclusiva promovida por la UNESCO se replican en las normativas y lineamientos políticos de los países de la región (OEI y UNESCO, 2018). Asimismo, es notorio que diez de los diecinueve países que incorporan la perspectiva universalista de inclusión (dirigida a “todos y todas sin excepción”) en su legislación educativa se ubican en la región latinoamericana (UNESCO, 2020b). Ante esto, surge la interrogante si este dato expresa la “imposición” de la agenda de la UNESCO en la región, la incidencia de las agendas latinoamericanas en la agenda global o una sintonía entre la agenda global de la UNESCO y las agendas nacionales latinoamericanas en el período histórico considerado. En línea con el posicionamiento teórico explicitado en el comienzo de este trabajo, se pensó que la respuesta a este interrogante no debiera suponer unidireccionalidad en la formación de la agenda de política educativa. Por el contrario, para comprender las formas particulares en que esta agenda se ha constituido en los países de la región es necesario considerar los contextos y tendencias de política propios de este espacio social. Siguiendo a Saforcada et al. (2021):

Es en el contexto de los gobiernos posneoliberales que fue posible observar cómo la inclusión educativa no queda cerrada sobre sí misma dentro del campo educativo, sino que se inscribe en una mirada social más amplia, planteándola como una dimensión de los procesos de inclusión social en perspectiva de garantía de derechos y señalando, al mismo tiempo, que la inclusión educativa no es posible si no se toman en consideración las condiciones sociales y la desigualdad. Esta no fue una posición única ni definida, pero sí una cuestión que aparece en la región problematizando la inclusión (pp. 73-74).

Mediante una revisión comparada de la legislación educativa en los países de la región, las autoras citadas encuentran que hasta el año 2000 el término inclusión prácticamente no aparecía mencionado (salvo un caso). En cambio, a partir del año 2005 (año en el que se publican las Directrices de la UNESCO) “el concepto se instala definitivamente, se expande en términos cuantitativos, cualitativos y conceptuales, adquiere un gran protagonismo en propuestas y discursos, y se vuelve un tópico omnipresente en el campo educativo latinoamericano” (Saforcada et al., 2021, p. 98). Desde entonces, las autoras distinguen la convivencia de tres sentidos sobre este concepto: un sentido restringido a la población con “necesidades educativas especiales”; un sentido restringido a otras formas de exclusión y marginación social específicas; y la perspectiva ampliada de la inclusión educativa como dimensión de la inclusión social desde un enfoque de derechos. Mientras que algunos antecedentes señalan que, para el tiempo de la influyente 48ª Conferencia Internacional de Educación en donde la UNESCO impulsa un consenso global en torno a la agenda marcada por las Directrices de 2005, en “la mayoría” de los países de la región prevalece el sentido restringido de inclusión ligado a la educación de estudiantes con “necesidades educativas especiales” (Blanco & Duk, 2011); no es casual que las naciones que son asociadas con la perspectiva ampliada o comprensiva (Argentina, Brasil, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) (Payà, 2010), se encuentren, en su mayoría, entre aquellas que protagonizaron el denominado Ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina (Thwaites & Ouviaña, 2019). Es posible hipotetizar que, para estas naciones, el discurso de la inclusión educativa en perspectiva ampliada pudo articularse con las agendas propias de ampliación de derechos sociales en la primera quincena del siglo XXI (Suasnábar, 2017). Es decir que, en un contexto en donde estas naciones articulaban un discurso de denuncia ante los efectos excluyentes de las reformas neoliberales de la década de 1990 y de reivindicación del

Estado como agente de integración social, la inclusión educativa bien pudo ser entendida como parte de un proceso de inclusión social más amplio y no restringido a minorías específicas sino a grandes colectivos de excluidos.

Como se ha visto, la atención a la diversidad es otro factor destacado en ambos planos, global y regional. Mientras que en el discurso global el concepto es clave dentro de la conceptualización de una “educación inclusiva” en tanto esta se define como una respuesta positiva (no excluyente) ante la diversidad de necesidades de aprendizaje, en el discurso regional se caracteriza este espacio social como particularmente diverso (en su composición étnica) a la par que desigual. Se observó cómo la sintonización de esta agenda en las políticas educativas se expresa como personalización de la educación:

Considerar la diversidad como un elemento enriquecedor, que es complementario a combatir las desigualdades, nos obliga a ir más allá de la clasificación de los y las estudiantes en grupos de atención y concentrarnos más en las características individuales y en la singularidad de cada estudiante para sustentar aprendizajes personalizados (OEI y UNESCO, 2018, p. 24).

Por lo que este movimiento es significativo (se reconoce en primer lugar en la escala global y luego vemos replicado en la escala regional) porque muestra como la agenda reclama singularidad al mismo tiempo que universalidad. Es decir, es una agenda que se dirige a todos y a cada uno, o mejor, a todos en cuanto individuos. Para ser más claros: “en este nuevo marco, inclusión significa transformar los sistemas educativos y adaptarlos a las necesidades de cada alumno” (OEI y UNESCO, 2018, p.26)

Otras particularidades que se identificaron en la regionalización de la agenda han sido señaladas ya por la literatura especializada, como es el foco en la universalización de la educación secundaria (Meo, 2015) y en la calidad educativa (Rodríguez & Rodrigo, 2020). Al respecto, se podría, de tener más espacio, analizar también la sintonía entre esta agenda de reforma y el giro en la gobernanza educativa regional, en particular, en la formación de la “unidad escolar” como locus de gobierno y *accountability*<sup>13</sup> (Rivas & Sanchez, 2020). Sin embargo, sería posible considerar brevemente un interrogante del enfoque WPR que se dejó deliberadamente para el final: ¿cuáles son los efectos de estas problematizaciones? Aquí se planteó una hipótesis: el supuesto de que todos pueden aprender por igual si se satisfacen sus “necesidades y requerimientos”, que traslada la responsabilidad por el “fracaso” y la exclusión educativa desde el alumno hacia el nivel institucional escolar (desagregado en las dimensiones de gestión, prácticas de enseñanza y participación comunitaria), entra en tensión con el dispositivo escolar, el sistema de enseñanza simultánea y el currículo común. En las sociedades latinoamericanas, caracterizadas por la desigualdad y la precariedad de condiciones de los procesos de escolarización y del trabajo escolar, esta tensión se resuelve bajo la forma de una “inclusión gerenciada” (Bocchio et al., 2020). Esta hipótesis parece avalada en parte por la edición regional del Informe de seguimiento de la educación en el mundo en el que, tras una descripción del panorama sobre las precarias condiciones para el desarrollo del trabajo docente: “con mucha frecuencia la diversificación de la pedagogía se sustenta en la iniciativa, el esfuerzo y el sacrificio personal de cada docente” (UNESCO, 2020b, p. 78).

En otros términos, la desresponsabilización del estudiante se traduce en la responsabilización de los docentes y actores escolares sin las consiguientes condiciones para responder a esa demanda ¿Dónde se sitúan las buenas prácticas que difunden los documentos? ¿Cuáles son sus condiciones de posibilidad? ¿Cómo se aíslan sus efectos? Son interrogantes que parecen no ser considerados con la debida atención. La demanda es clara y se plantea de forma explícita: la agenda de educación inclusiva supone y requiere la personalización de la enseñanza y de los aprendizajes. Pero esto, se sostiene que, se encuentran límites claros en el dispositivo escolar, en general y, en particular, en las sociedades latinoamericanas, en las condiciones sociales de producción del trabajo escolar. Si bien se problematiza la “inflexibilidad” del dispositivo escolar como tecnología de enseñanza simultánea y homogeneizante y se apela a la reforma escolar, la agenda parece subestimar la pregnancia de

---

<sup>13</sup> Habitualmente traducido al español como “rendición de cuentas”, la traducción exacta es difícil por eso se opta por mantener el anglicismo que refiere literalmente al hecho de ser responsable por los propios actos y capaz de dar razones satisfactorias por estos.

la institucionalidad escolar en las prácticas educativas contemporáneas. Asimismo, el rol docente es problematizado principalmente desde un enfoque que señala sus déficits (las actitudes negativas, la falta de capacitación), mientras que las condiciones sociales, institucionales, materiales y simbólicas del trabajo escolar en las que necesariamente debe situarse la práctica docente son problematizadas de forma superficial o inconsecuente. En el discurso regional de la UNESCO, se reproduce la asociación conceptual que en el discurso global presenta el “problema” como “una cuestión de actitud”:

Lo descrito por la UNESCO se puede complementar con lo citado por Arnaiz en relación con la educación inclusiva: “Es una actitud, un sistema de valores, de creencias, no una acción ni un conjunto de acciones (...). Se centra, pues, en cómo apoyar las cualidades y las necesidades de cada alumno y de todos los alumnos en la comunidad escolar, para que se sientan bienvenidos y seguros y alcancen éxito” (Arnaiz, 1996, pp. 27-28)” (LLECE-OREALC-UNESCO, 2021, p. 4).

Nótese como un documento de 2021 toma una referencia bibliográfica de 1996 dando cuenta de la larga duración y sedimentación de estos sentidos en la agenda global de política educativa. Entonces, si la inclusión es “cuestión de actitud” ¿la reforma deberá ser de corte moral? Pensamos que este recorte es una simplificación con efectos nocivos para el logro de una educación más justa y para la garantía del derecho a la educación. En cambio, la problematización que hemos analizado tanto en su escala global como regional presenta y amerita una mayor complejidad. Se desarrollará este último punto a continuación en las conclusiones.

## 5. Conclusión

En este artículo se presentaron resultados de una indagación sobre el proceso de configuración discursiva de la agenda de “educación inclusiva” o “inclusión educativa” en el plano global y los inicios de su regionalización en América Latina. El enfoque de problematización de políticas habilitó una revisión crítica, aunque parcial, de las racionalidades que han logrado instalarse y reproducirse en la agenda de reforma. En este sentido, además de reconocer los rasgos de la tradición humanista que caracteriza a la UNESCO y sus fundamentos en el concepto del derecho humano a la educación, se destacan, siguiendo a los mismos textos, la contraposición entre las racionalidades económica, social y educacional como fundamentos de la agenda. A estas se añade la identificación de una racionalidad moral(izante) que hace foco en los sujetos de la educación (educandos y educadores) y en sus prácticas en el nivel institucional. Estos hallazgos son coincidentes con el trabajo antecedente de Magnússon (2019), quien, adscribiendo al enfoque de problematización basado en Bacchi, circunscribe su análisis a la Declaración de Salamanca. Como consecuencia de esta racionalidad moral, el énfasis culturalista y micropolítico, junto con las aspiraciones de flexibilización y personalización de la educación, que caracterizan a los dispositivos de reforma escolar expresados en las sucesivas Guías, parecen entrar en tensión con las conceptualizaciones multidimensionales y complejas de la in/exclusión educativa que también son parte de la producción intelectual de la UNESCO. Una mayor atención requeriría la profundización en la influencia que la agenda de política educativa inglesa, expresada paradigmáticamente en el *Index for Inclusion*, ha tenido en la genealogía de esta problematización.

En el plano regional se observó que los componentes fundamentales de la conceptualización de la educación inclusiva elaborada por la UNESCO se replican en las normativas y lineamientos políticos de los países y que la circulación de este concepto en la agenda política latinoamericana se intensifica a partir del año 2005, coincidiendo con la cronología de la agenda global. A su vez, siguiendo estudios antecedentes, fue notoria la coexistencia de distintos sentidos y planteamos una hipótesis relativa a la apropiación selectiva del concepto en diálogo con las propias agendas nacionales. En este punto también cabe esperar que futuras indagaciones avancen sobre los factores explicativos de estos procesos particulares de recontextualización en su relación con las características específicas de cada espacio social (nacional). Finalmente, como hipótesis más general que ameritaría mayor exploración en el contexto de la práctica (Ball et al., 2012), sugerimos que la racionalidad moral(izante) de la agenda en contextos de precariedad (material) como los que caracterizan a la región abona la existencia de una “inclusión gerenciada” (Bocchio et al., 2020) y obstruye

discusiones necesarias para una reforma educativa que garantice el derecho a la educación. Nos referimos, por una parte, a discusiones conceptuales que problematicen la relación de la idea de inclusión con el principio del derecho humano a la educación (Pastore, 2024b); por otra, a una reforma que atienda las condiciones de producción del trabajo escolar, en donde, por ejemplo, la necesaria transformación del modelo institucional de la escuela secundaria sea acompañada por financiamiento que garantice la dedicación institucional del plantel docente y la formación docente inicial y continua incorpore modelos pedagógicos acordes a la tarea. Si en lugar de reclamar a los docentes y centros escolares una “mejor actitud” concentrásemos esfuerzos en garantizar condiciones laborales, institucionales y pedagógicas para disponer entornos de enseñanza y aprendizaje suficientes para responder al derecho universal a la educación, probablemente veríamos otros resultados. La responsabilidad por esta agenda debe volver sobre los Estados como agentes destinatarios del derecho a la educación (Ruiz, 2013).

## Referencias

- Ainscow, M. (2005). Developing inclusive education systems: What are the levers for change? *Journal of Educational Change*, 6(2), 109-124. <https://doi.org/10.1007/s10833-005-1298-4>
- Ainscow, M. (2019). Documento de discusión preparado para el Foro Internacional sobre Inclusión y Equidad en la Educación «Todas y todos los estudiantes cuentan». <https://es.unesco.org/sites/default/files/2019-forum-inclusion-discussion-papers.pdf>
- Ainscow, M., Booth, T., & Dyson, A. (2006). *Improving Schools, Developing Inclusion*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203967157>
- Ainscow, M., & Tweddle, D. (2003). Understanding the Changing Role of English Local Education Authorities in Promoting Inclusion. En J. Allan (Ed.), *Inclusion, Participation and Democracy: What is the Purpose?* (pp. 165-177). Springer Netherlands. [https://doi.org/10.1007/0-306-48078-6\\_10](https://doi.org/10.1007/0-306-48078-6_10)
- Bacchi, C. (2009). *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Pearson.
- Bacchi, C., & Goodwin, S. (2016). *Poststructural Policy Analysis: A Guide to Practice*. Palgrave Macmillan US. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-52546-8>
- Ball, S. J., Maguire, M., & Braun, A. (2012). *How Schools Do Policy: Policy Enactments in Secondary Schools*. Routledge.
- Blanco, R., & Duk, C. (2011). Educación inclusiva en América Latina y el Caribe. *Aula*, 17, 37-55. <https://doi.org/10.14201/8394>
- Bocchio, M. C., Schwamberger, C., Armella, J., y Grinberg, S. (2020). Inclusión Gerenciada y Escolarizaciones Low Cost. Una Análisis de Episodios en Escuelas Estatales del Sur Global. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 14(2), 177-190. <https://doi.org/10.4067/s0718-73782020000200177>
- Booth, T., & Ainscow, M. (2002). *Index for Inclusion: Developing Learning and Participation in Schools*. Centre for Studies on Inclusive Education (CSIE).
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres: Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de Cultura Económica.
- Custers, B., & Magalhães, A. M. (2021). Problematising ‘education’ in the Modernisation Agenda for Higher Education: The onset of language(s) of education. *European Educational Research Journal*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/14749041211047334>
- Dean, M. M. (2009). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. SAGE Publications.
- Edwards, D. B. (2018). *The Trajectory of Global Education Policy: Community-Based Management in El Salvador and the Global Reform Agenda*. Palgrave Macmillan.
- Elfert, M. (2018). *UNESCO's Utopia of Lifelong Learning: An Intellectual History*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315278131>
- Elfert, M., & Ydesen, C. (2023). *Global Governance of Education: The Historical and Contemporary Entanglements of UNESCO, the OECD and the World Bank* (Vol. 24). Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-40411-5>
- Foucault, M. (2008). *Historia de la sexualidad: 2. El uso de los placeres*. Siglo Veintiuno.

- Fuentes Salazar, J. (2023). El fenómeno transnacional en el campo educativo chileno. Enfoques y conceptos para una agenda de investigación pendiente. *Revista de Estudios y Experiencias en Educación*, 22(48). <https://doi.org/10.21703/0718-5162.v22.n48.2023.016>
- IPEE-UNESCO. (2017). Foro regional de políticas educativas: Cómo introducir un enfoque de equidad e inclusión en los sistemas educativos: Reflexiones y recomendaciones. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372224.locale=en>
- Kinnari, H., & Silvennoinen, H. (2023). Subjectivities of the lifelong learner in ‘humanistic generation’—Critical policy analysis of lifelong learning policies among discourses of UNESCO, the Council of Europe and the OECD. *International Journal of Lifelong Education*, 42(4), 424-440. <https://doi.org/10.1080/02601370.2023.2234089>
- Lappalainen, S., Nylund, M., & Rosvall, P.-Å. (2019). Imagining societies through discourses on educational equality: A cross-cultural analysis of Finnish and Swedish upper secondary curricula from 1970 to the 2010s. *European Educational Research Journal*, 18(3), 335-354. <https://doi.org/10.1177/1474904118814140>
- LLECE-OREALC-UNESCO. (2021). Políticas de educación inclusiva: Estudios sobre políticas educativas en América Latina. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379487>
- Magnússon, G. (2019). An amalgam of ideals – images of inclusion in the Salamanca Statement. *International Journal of Inclusive Education*, 23(7-8), 677-690. <https://doi.org/10.1080/13603116.2019.1622805>
- Magnússon, G., Göransson, K., & Lindqvist, G. (2019). Contextualizing inclusive education in educational policy: The case of Sweden. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 5(2), 67-77. <https://doi.org/10.1080/20020317.2019.1586512>
- Meo, A. I. (2015). Something old, something new. Educational inclusion and head teachers as policy actors and subjects in the City of Buenos Aires. *Journal of Education Policy*, 30(4), 562-589. <https://doi.org/10.1080/02680939.2014.976277>
- Molla, T. (2021). Critical policy scholarship in education: An overview. *Education Policy Analysis Archives*, 29(January-July), Article January-July. <https://doi.org/10.14507/epaa.29.5655>
- OEI, y UNESCO. (2018). Iberoamérica inclusiva: Guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación en Iberoamérica. <https://oei.int/oficinas/secretaria-general/publicaciones/iberoamerica-inclusiva-guia-para-asegurar-la-inclusion-y-la-equidad-en-la-educacion-en-iberoamerica>
- Operti, R. (2017). Educación Inclusiva 2030: Temas e implicancias para América Latina. En N. López, R. Operti, y C. Vargas Tamez (Eds.), *Adolescentes y jóvenes en realidades cambiantes. Notas para repensar la educación secundaria en América Latina* (pp. 64-77). UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247578>
- OREALC-UNESCO, UNICEF, y CEPAL. (2022). La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe: Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382636.locale=es>
- Pastore, P. G. (2024a). La regionalización de la Agenda de Educación 2030 en América Latina: Análisis de sus inicios desde un enfoque de problematización de políticas. *Revista Española de Educación Comparada*, 44. <https://doi.org/10.5944/reec.44.2024.35811>
- Pastore, P. G. (2024b). Problematización de la agenda de “inclusión educativa” en la Argentina: Contribuciones desde el campo académico. *Saberes y prácticas. Revista de Filosofía y Educación*, 9(1), 1-18. <https://doi.org/10.48162/rev.36.113>
- Pastore, P. G., Gorostiaga, J. M., y Tello, C. G. (2022). El enfoque de la problematización de políticas y su aplicación a la investigación sobre política educativa. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 12(2), e120-e120. <https://doi.org/10.24215/18537863e120>
- Payà, A. (2010). Políticas de educación inclusiva en América Latina Propuestas, realidades y retos de futuro. *Revista de Educación Inclusiva*, 3(2). <https://revistaeducacioninclusiva.es/index.php/REI/article/view/209>
- Rivas, A., & Sanchez, B. (2020). Race to the classroom: The governance turn in Latin American education. The emerging era of accountability, control and prescribed curriculum. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 52(2), 250-268. <https://doi.org/10.1080/03057925.2020.1756745>

- Rodríguez Moyano, I., & Rodrigo, L. (2020). Educación, inclusión y calidad. Los discursos de los organismos internacionales y las políticas de evaluación en la Argentina reciente. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, 2278-2297. <https://doi.org/10.21723/riaee.v15iesp3.14436>
- Ruiz, G. R. (2013). El enfoque jurídico-normativo de la política educacional. En C. G. Tello (Ed.), *Epistemologías de la política educativa. Posicionamientos, perspectivas y enfoques* (pp. 109-161). Mercado de letras.
- Saforcada, F., Ambao, C., & Rozenberg, A. (2021). Políticas educativas e inclusión en América Latina: Disputas de sentido. En *Las tram(p)as de la inclusión* (pp. 67-105). Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Sayed, Y., Ahmed, R., & Mogliacci, R. (2018). The 2030 Global Education Agenda and the SDGs: Process, Policy and Prospects. En A. Verger, H. K. Altinyelken, y M. Novelli (Eds.), *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Policies* (pp. 185-207).
- Suasnábar, C. (2017). Los ciclos de reforma educativa en América Latina: 1960, 1990 y 2000. *Revista Española de Educación Comparada*, 30, 112-135. <https://doi.org/10.5944/reec.30.2017.19872>
- Tawell, A., & McCluskey, G. (2022). Utilising Bacchi's what's the problem represented to be? (WPR) approach to analyse national school exclusion policy in England and Scotland: a worked example. *International Journal of Research & Method in Education*, 45(2), 137-149. <https://doi.org/10.1080/1743727X.2021.1976750>
- Thwaites Rey, M., & Ouviaña, H. (2019). El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina: Auge y fractura. En *Estados en disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina* (pp. 17-61). El Colectivo, IEALC, CLACSO.
- UNESCO. (2005). Guidelines for inclusion: Ensuring access to education for all. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000140224>
- UNESCO. (2008). Inclusive education: The way of the future. Reference document. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000162787?posInSet=2&queryId=73708d61-24a9-4bd3-8ddb-babe78936468>
- UNESCO. (2009). Policy guidelines on inclusion in education. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000177849>
- UNESCO. (2012). Addressing exclusion in education: A guide to assessing education systems towards more inclusive and just societies. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000217073>
- UNESCO. (2015a). Estrategia de educación de la UNESCO, 2014-2021. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000231288\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000231288_spa)
- UNESCO. (2015b). Replantear la educación: ¿Hacia un bien común mundial? UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232697>
- UNESCO. (2016a). Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. UNESCO. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656\\_spa?1=null&queryId=58588a79-c1ae-4789-be66-286597b57b78](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa?1=null&queryId=58588a79-c1ae-4789-be66-286597b57b78)
- UNESCO. (2016b). Reaching out to all learners: A resource pack for supporting inclusive education. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243279>
- UNESCO. (2017). Guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259592>
- UNESCO. (2020a). Global education monitoring report, 2020: Inclusion and education: All means all. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373718?posInSet=6&queryId=fa8e95f2-e563-4ef3-bd93-b5fab5dbe19c>
- UNESCO. (2020b). Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2020—América Latina y el Caribe—Inclusión y educación: Todos y todas sin excepción. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374615?posInSet=1&queryId=fbface5-d745-4d6b-a8ed-d9dec8c2bf7c>
- UNESCO. (2020c). Towards inclusion in education: Status, trends and challenges: The UNESCO Salamanca Statement 25 years on. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374246>
- Verger, A. (2014). Why Do Policy-Makers Adopt Global Education Policies? Toward a Research Framework on the Varying Role of Ideas in Education Reform. *Current Issues in Comparative Education*, 16(2), 14-29. <https://eric.ed.gov/?id=EJ1042320>

- Verger, A., Novelli, M., & Altinyelken, H. K. (2018). Global Education Policy and International Development: A Revisited Introduction. En A. Verger, H. K. Altinyelken, & M. Novelli (Eds.), *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Policies* (pp. 1-34). [https://educationanddevelopment.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/11/verger-et-al-gep\\_introduction.pdf](https://educationanddevelopment.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/11/verger-et-al-gep_introduction.pdf)
- Webb, P. T. (2014). Policy problematization. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 27(3), 364-376. <https://doi.org/10.1080/09518398.2012.762480>
- Webb, P. T., & Gulson, K. N. (2015). Policy Problematization. En P. T. Webb y K. N. Gulson (Eds.), *Policy, Geophilosophy and Education* (pp. 33-48). SensePublishers. [https://doi.org/10.1007/978-94-6300-142-7\\_3](https://doi.org/10.1007/978-94-6300-142-7_3)