



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

COMISARIO DE DERECHOS HUMANOS

COMBATIR LA SEGREGACIÓN ESCOLAR EN EUROPA POR MEDIO DE LA EDUCACIÓN INCLUSIVA

DOCUMENTO DE POSICIÓN

Esta es una compilación de posiciones sobre segregación escolar y educación inclusiva del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa. Contiene un resumen de las posiciones y conclusiones del Comisario respecto a la segregación escolar y la educación inclusiva, basadas principalmente en su trabajo temático y de seguimiento de los países. También aporta una lista de recomendaciones.

Fue elaborado con el apoyo de Xavier Bonal, Profesor de sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona y Special Professor de educación y desarrollo internacional de la Universidad de Ámsterdam.

ÍNDICE

Introducción

I. Segregación escolar en los Estados miembros del Consejo de Europa: situación actual

1. Descripción general de la segregación en los Estados miembros
2. Principales causas de la segregación

II. Las consecuencias de educar por separado

III. Principios clave para una política de educación inclusiva

1. Una visión ampliada del derecho a la educación
2. El derecho a la educación y los derechos en la educación
3. La educación como responsabilidad pública
4. Regulación de la elección del centro escolar
5. Todos los niños y niñas pueden aprender

IV. Hacia una educación inclusiva: conclusiones y recomendaciones

1. Garantizar la prohibición integral de la discriminación en todo el marco jurídico
2. Adoptar una estrategia de desegregación escolar
3. Sensibilizar respecto a la educación inclusiva
4. Garantizar una educación de calidad en todas las escuelas
5. Planificar la oferta educativa desde una perspectiva inclusiva
6. Regulación y seguimiento de la admisión escolar
7. Prohibir los exámenes como forma de selección
8. Evaluar las necesidades de los estudiantes
9. Equilibrar la distribución de los estudiantes pertenecientes a grupos vulnerables
10. Definir zonificaciones escolares socialmente equilibradas
11. Asignar los mejores maestros y maestras a las escuelas más problemáticas
12. Promover la participación de los padres y madres en la escuela

COMBATIR LA SEGREGACIÓN ESCOLAR EN EUROPA POR MEDIO DE UNA EDUCACIÓN INCLUSIVA

Introducción

La segregación escolar sigue siendo una lamentable realidad en Europa. Sus consecuencias negativas afectan en particular a los niños y niñas gitanos, a los niños y niñas con discapacidad, a los niños y niñas con antecedentes migratorios y a otros niños y niñas debido a sus circunstancias sociales o personales (como aquellos que viven en instituciones y los que están en el sistema de justicia juvenil). A pesar de las leyes y políticas antidiscriminatorias existentes, la práctica de separar grupos de alumnos en determinadas escuelas o clases podría incluso estar aumentando, como consecuencia del aumento en la llegada de inmigrantes y refugiados a Europa.

La segregación escolar es una de las peores formas de discriminación y supone una violación grave de los derechos de los niños y niñas afectados, ya que sus oportunidades de aprendizaje se ven seriamente perjudicadas por el aislamiento y la falta de inclusión en las escuelas convencionales. Es un signo inequívoco de injusticia contra las minorías y otros grupos vulnerables, que además perpetúa la marginación de grupos enteros de población en Europa.

Los litigios con carácter estratégico, el empoderamiento de la comunidad apoyado por los movimientos de derechos civiles y el desarrollo de normas internacionales de derechos humanos han contribuido a combatir la segregación escolar en numerosos países. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en particular, durante la última década, ha desarrollado una extensa jurisprudencia sobre la segregación escolar que afecta especialmente a los niños y niñas gitanos. En repetidas ocasiones el Tribunal ha constatado que ciertos Estados miembros violan el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) por conculcar el derecho de estos niños y niñas a no ser discriminados en materia de educación¹.

Muchos Estados han adoptado medidas importantes para construir sistemas educativos más inclusivos y garantizar el derecho a la educación de todos los niños y niñas sin discriminación. En la práctica, sin embargo, las autoridades a nivel nacional y local no siempre cumplen con sus obligaciones y, a menudo, ceden ante diferentes tipos de presión, incluidas las de las administraciones escolares, los maestros y otros profesionales, y las familias.

¹ Véase European Court of Human Rights, [Factsheet](#) on Roma and Travellers “Hoja informativa sobre Gitanos y Viajeros del Tribunal Europeo de Derechos Humanos” (actualizado en mayo de 2020), que contiene información sobre una serie de casos en los se dictaminó que hubo violaciones del Artículo 14 (prohibición de discriminación) de la CEDH junto con el Artículo 2 (derecho a la educación) del Protocolo 1.

Los Estados tienen una obligación positiva, firmemente arraigada en el derecho internacional sobre derechos humanos, de abordar la segregación escolar. Esto puede lograrse mediante una combinación de medidas firmes contra la discriminación, incluidas tanto las medidas legislativas como las políticas que promuevan sistemas educativos más inclusivos. La educación inclusiva, según la definición de la UNESCO², es un "proceso que aborda y responde a la diversidad de necesidades de todos los niños y niñas, jóvenes y adultos mediante una mayor participación en el aprendizaje, las culturas y las comunidades, y reduciendo y eliminando la exclusión dentro y desde la educación". Es un principio que confiere a los Estados la responsabilidad (obligación positiva) de educar a todos los niños y niñas sin ninguna discriminación en el sistema educativo regular.

Como tal, la educación inclusiva no solo abarca la lucha contra patrones de segregación que afectan a ciertos niños y niñas en particular, sino que va mucho más allá. Es un enfoque que considera la separación como un fenómeno negativo para el derecho a la educación de todos los niños y niñas. Rechaza la noción de "separado pero igual" y tiene como objetivo hacer que las sociedades estén abiertas a compartir y aprender de su diversidad. Su importancia se hace aún más evidente en momentos de crisis económica o inestabilidad política, cuando las actitudes de racismo, xenofobia e intolerancia tienden a exacerbarse y ponen en peligro los valores democráticos y la cohesión social.

La educación inclusiva no debe considerarse como un proyecto utópico. Es un objetivo alcanzable que tiene un enorme potencial para mejorar la cohesión social, las relaciones interculturales y las oportunidades educativas de todos los niños y niñas.

Este documento, basado en los resultados del análisis por países del Comisario, proporciona en primer lugar, una visión general de la segregación escolar en los Estados miembros del Consejo de Europa, así como de los principales factores que la causan (Capítulo I). También revisa los riesgos que conlleva la educación separada (Capítulo II). Más adelante describe los principios clave que debería sustentar cualquier política para erradicar la segregación y promover la educación inclusiva (Capítulo III) y finaliza con una lista de conclusiones y recomendaciones dirigidas a los responsables políticos y, en general, a todos aquellos implicados en el desarrollo de políticas educativas más inclusivas (Capítulo IV).

I. La segregación escolar en los Estados miembros del Consejo de Europa: situación actual

1. Descripción general de la segregación en los Estados miembros

Un número considerable de niños y niñas de toda Europa reciben educación en escuelas que concentran gran cantidad de niños y niñas desfavorecidos, por razones socioeconómicas, orígenes étnicos o culturales o debido a una discapacidad. Su separación o concentración en escuelas y aulas específicas perjudica sus oportunidades de aprendizaje y es una clara violación de sus derechos a la educación y a no ser discriminados.

² UNESCO, [Policy Guidelines on Inclusion in Education](#), 2009.

Niños y niñas con discapacidad

La escolarización de los niños y niñas con discapacidad en instituciones separadas es una práctica generalizada en toda Europa, a pesar del hecho de que el artículo 24 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derechos de las Personas con Discapacidad (UNCRPD) impone a los Estados el deber de garantizar que los niños y niñas con discapacidad puedan acceder a "una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con los demás, en las comunidades en las que vivan"³.

El Comisario ha manifestado su profunda inquietud respecto a la segregación escolar de niños y niñas con discapacidad en varias de sus visitas a países y en sus informes, y ha llamado la atención sobre el alcance de esta forma de segregación que aún está ampliamente aceptada en Europa⁴. Muchos países siguen sin considerar que la inclusión de estos niños y niñas es una obligación legal que afecta a las escuelas convencionales. Algunos países parecen incluso dispuestos a aceptar cierta segregación y a designar las diferentes formas de segregación en la educación con términos más aceptables, o incluso calificarlas como educación inclusiva⁵.

Además, el acceso a las escuelas convencionales no necesariamente garantiza la inclusión: a menudo, los niños y niñas con discapacidad, aun estando bajo el mismo techo, siguen separados de sus compañeros de facto, se les educa solo a tiempo parcial o se les excluye de las actividades extraescolares⁶. Sus tasas de abandono son igualmente mucho más altas. Esto se debe generalmente a la falta de recursos para garantizar la accesibilidad y proporcionar un apoyo individual⁷. A veces, incluso los apoyos existentes se han suprimido como parte de las políticas de austeridad⁸.

Los niños y niñas con discapacidad que reciben enseñanza especializada obtienen en pocas ocasiones un título reconocido y tienen un acceso limitado a la educación secundaria y superior⁹.

³ Todos los Estados miembros del Consejo de Europa excepto tres (Irlanda, Liechtenstein y Mónaco) forman parte de la UNCRPD en el momento en el que se redacta este informe. Véase también el Comentario General nº 4 sobre el derecho a una educación inclusiva de 2 de septiembre de 2016, del Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁴ Véanse los informes sobre [Bélgica](#) (2016), [Bulgaria](#) (2015), [República Checa](#) (2013), [Francia](#) (2015), [Letonia](#) (2016), [Lituania](#) (2017), [Montenegro](#) (2014), [Países Bajos](#) (2014), [Rumanía](#) (2014), [Serbia](#) (2015), [Eslovaquia](#) (2015) y [España](#) (2013).

⁵ En Rumanía, por ejemplo, las antiguas instituciones residenciales para niños con discapacidad han sido renombradas como "centros de educación inclusiva", véase el informe sobre Rumanía (2014), párrafo 58; en los Países Bajos, la educación especial se sigue ofertando con el título de "educación apropiada", véase el informe sobre los Países Bajos (2014), párrafos 185 y 188.

⁶ Véase entre otros el informe sobre Francia (2015), párrafo 251.

⁷ Véase el informe sobre Lituania (2017), párrafos 87-88.

⁸ Véase el informe sobre España (2013), párrafos 74-76.

⁹ Véase el informe sobre Bélgica (2016), párrafo 103.

A pesar de la falta de datos fiables, parece ser que una vez que entran en la educación especial, rara vez pueden reintegrarse en la educación ordinaria¹⁰.

El Comisario ha insistido repetidamente en que la segregación escolar de los niños y niñas con discapacidad solo puede perpetuar la marginación de las personas con discapacidad en la sociedad y reforzar los prejuicios contra ellas. Ha subrayado que los niños y niñas con discapacidad que viven en instituciones residenciales se ven particularmente afectados por la segregación escolar¹¹.

Niños y niñas gitanos y viajeros (*Travellers*)

La segregación escolar también afecta gravemente a los niños y niñas gitanos y viajeros en muchos Estados miembros. Un número desproporcionado de estos niños y niñas están inscritos en aulas compensatorias y en escuelas especiales, donde reciben su educación conforme a un plan de estudios reducido¹². En algunos países, las posibilidades de que los niños y niñas gitanos fueran matriculados en una escuela especial eran 27 veces más altas que las de los niños y niñas no gitanos¹³.

Además, los niños y niñas gitanos son matriculados frecuentemente en escuelas solo para gitanos, o en escuelas con una concentración desproporcionada de niños y niñas gitanos, donde reciben en la mayoría de los casos una educación menos exigente y, a menudo, de calidad inferior. Una encuesta de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea indica que, en 2016, en nueve Estados miembros de la UE el 33% de los niños y niñas gitanos asistían a escuelas en las que la mayoría del alumnado era gitano y el 13% a escuelas exclusivas para gitanos¹⁴.

La segregación también se produce en las escuelas ordinarias, donde los niños y niñas gitanos pueden ser apartados en clases separadas y en las que incluso se les puede impedir el uso del patio de recreo o de los comedores comunes¹⁵.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Véanse, por ejemplo, los informes sobre Bélgica (2016), párrafo 112; Bulgaria (2015), párrafo 32; Francia (2015), párrafo 250; Países Bajos (2014), párrafo 183; Serbia (2015), párrafo 62.

¹² Véanse los informes sobre Bélgica (2016), párrafos 150 y 168; República Checa (2013), párrafos 43-58; [Hungría](#) (2015), párrafo 104; Lituania (2017), párrafo 91; Serbia (2015), párrafos 61-62; Eslovaquia (2015), párrafos 82-94; "[la antigua República Yugoslava de Macedonia](#)" (2012), párrafos 84-88.

¹³ TEDH, [D.H. and Others v. the Czech Republic](#), App. No. 57325/00, Sentencia de la Gran Sala de 13/11/2007, párrafo 18.

¹⁴ Agencia Europea de Derechos Fundamentales, [Segunda Encuesta de la UE sobre las minorías y la discriminación](#), La población romaní: resultados principales (2017). Los nueve países que cubre la encuesta son: Bulgaria, República Checa, Croacia, Grecia, Hungría, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y España.

¹⁵ Véanse los informes sobre [Portugal](#) (2012), párrafos 61 y 62; Rumanía (2014), párrafo 175; [Hungría](#) (2014), párrafos 105 y 106.

En algunos países, la segregación comienza ya en la educación preescolar, donde niños y niñas gitanos son instalados en clases separadas lo que, en la práctica, no conduce a su inclusión en la educación primaria general, sino que representa el comienzo de un itinerario educativo separado¹⁶.

El Comisario también ha señalado que están surgiendo nuevas formas de segregación como medio de eludir la legislación antidiscriminatoria existente, como es el caso de las escuelas privadas exclusivas para gitanos¹⁷.

A la luz de esta situación, cabe destacar que la Comisión Europea ha iniciado un procedimiento de infracción contra tres Estados miembros de la Unión Europea¹⁸ por violar la prohibición de discriminación en la educación, establecida en la Directiva de igualdad racial de la UE (Directiva 43/2000 CE).

Niños y niñas migrantes y refugiados

Los niños y niñas refugiados y los niños y niñas de origen inmigrante también experimentan procesos de segregación escolar en muchos países europeos, ya que a menudo se les escolariza en centros escolares con una presencia desproporcionadamente alta de otros niños y niñas migrantes. Además, es frecuente que escuelas y maestros sean abandonados a su suerte, con una gran responsabilidad y pocos recursos o capacidades para abordar las necesidades específicas de aprendizaje del alumnado migrante¹⁹. En algunos países, el Comisario observó con preocupación que los niños y niñas de origen inmigrante también tendían a estar sobrerrepresentados en la educación especial²⁰. El reciente aumento en el número de llegadas de refugiados a Europa está agudizando el tema de la segregación escolar, ya que muchos Estados miembros aún no han desarrollado políticas integrales de integración que aseguren efectivamente el derecho de los niños y niñas migrantes y refugiados a la educación ordinaria²¹.

Niños y niñas privados de acceso a la escuela

Algunos niños y niñas se ven privados por completo del acceso a la educación escolar. Privar a los niños y niñas del acceso a la escuela u obligarlos a recibir la educación en el hogar es también una forma de segregación. Este es un problema que afecta particularmente a algunos niños y niñas gitanos / viajeros con familias que tienen un estilo de vida itinerante, así como a algunos niños y niñas gitanos de familias migrantes, a los que frecuentemente se les deniega la

¹⁶ Véase el informe sobre Eslovaquia (2015), párrafo 87.

¹⁷ Véase el informe sobre Eslovaquia (2015), párrafo 145.

¹⁸ Véanse República Checa (2014), Eslovaquia (2015) y Hungría (2016).

¹⁹ Véase Council of Europe Commissioner for Human Rights (2016), *Time for Europe to get migrant integration right*, [Issue Paper](#).

²⁰ Véase el informe sobre Bélgica (2016), párrafo 77.

²¹ Véase Council of Europe Commissioner for Human Rights (2016), op. cit., pp. 27-28. Véase también [Lifelong Learning Platform](#), *Integrating refugees and migrants through education*, septiembre de 2016.

posibilidad de matricularse²². Los desahucios reiterados de las viviendas complican aún más el acceso de los niños y niñas de estas comunidades a las escuelas²³. Los niños y niñas refugiados pueden enfrentarse a problemas similares y que se les deniegue el acceso a la educación ordinaria²⁴. Los niños y niñas con discapacidad, especialmente aquellos con discapacidad grave, los que viven en instituciones, y los niños y niñas con discapacidades psicosociales, como el autismo, también se ven privados frecuentemente del acceso a la escuela²⁵. El Comité Europeo de Derechos Sociales determinó que varios Estados miembros habían violado sus obligaciones referentes a la Carta Social Europea por no garantizar el acceso de ciertos grupos de niños y niñas a la escuela²⁶.

2. Principales causas de la segregación

Los gobiernos suelen alegar una serie de factores para justificar la segregación escolar y una serie de razones que hacen que las intervenciones directas, destinadas a poner fin a la segregación en el sistema escolar, sean difíciles o poco prácticas. Estos factores y razones incluyen dificultades con el idioma, preferencias de los padres y madres, incluida la tendencia entre las familias de la mayoría de la población a inscribir a sus hijos en escuelas sin alumnos de grupos minoritarios o migrantes (*White flight*), la concentración residencial, la necesidad de prestar atención a necesidades específicas de los estudiantes, o rasgos culturales de las minorías étnicas y de las familias migrantes. Esto se refleja en la frecuente falta de reacciones gubernamentales a las decisiones judiciales, incluidas las decisiones del TEDH, que no necesariamente se han traducido en estrategias sistemáticas de desegregación ni en la adopción de políticas a favor de la educación inclusiva.

Los fuertes intereses creados en el área de la educación pueden explicar cierta pasividad por parte de los Estados al abordar la segregación escolar: las autoridades responsables y los líderes políticos, las administraciones escolares, los maestros y las familias, a veces pueden resistirse activamente a cambios que puedan alterar situaciones de relativo privilegio en la educación²⁷. La capacidad de estos actores para articular sus demandas y plantear sus críticas a las políticas gubernamentales es mucho mayor que la capacidad de las familias vulnerables para luchar por el derecho de sus hijos e hijas a la educación.

²² Véanse los informes sobre Bélgica (2016), párrafos 167-168; Francia (2015), párrafo 203 (niños y niñas gitanos), párrafos 156-158 (niños y niñas viajeros -travellers-); e [Irlanda](#) (2017), párrafos 16-18.

²³ *Ibid.*

²⁴ Informe sobre Bulgaria (2015), párrafo 129; e informe sobre Dinamarca (2014), párrafo 23.

²⁵ Véanse, entre otros, los informes sobre Lituania (2017), párrafos 84 y 89; el informe sobre Francia (2015), párrafos 248-250; y el informe sobre Rumania (2014), párrafo 66.

²⁶ Véanse las denuncias colectivas del Comité Europeo de Derechos Sociales, especialmente las siguientes: Mental Disability Advocacy Centre (MDAC) v. Bulgaria, Complaint No. 41/2007, [Decision on the Merits](#) de 3 de junio de 2008; Médecins du Monde International v. France, Complaint No. 67/2011, [Decision on the Merits](#) de 11 de septiembre de 2012. European Association of the Disabled (EAD) v. France, Complaint No. 81/2012, [Decision on the Merits](#) de 11 de septiembre de 2013; [Autism Europe v. France](#), Complaint No. 13/2002, Decision on the Merit de 4 de noviembre de 2003.

²⁷ Véase entre otros el informe sobre Letonia (2016), párrafos 77 y 81.

La reticencia a incluir a los niños y niñas con discapacidad se ve exacerbada por el amplio margen de libertad de la que a menudo disfrutaban las escuelas cuando se trata de proporcionar adaptaciones razonables para estos niños y niñas, para que tengan acceso a la educación en igualdad de condiciones que los demás²⁸. Las escuelas a menudo alegan argumentos económicos para negar a estos niños y niñas el apoyo específico que necesitan para poder acceder a la educación general.

Los intereses económicos también pueden fortalecer la resistencia contra la desegregación, especialmente en lo que respecta a la educación especial. Los grupos profesionales involucrados en la educación especial, como maestros, psicólogos y centros de evaluación, se oponen a menudo a la desagregación con el fin de proteger intereses particulares²⁹.

La regulación inapropiada de las matriculaciones y del acceso a la escuela es otra causa importante de segregación escolar. En algunos Estados, las escuelas aún pueden seleccionar estudiantes en función de sus capacidades económicas, religiosas o personales. Los exámenes a menudo se utilizan, tanto en la educación pública como en la privada, como una herramienta para discriminar a los niños y niñas de los grupos vulnerables. En varios países, los niños y niñas gitanos son generalmente orientados hacia la educación especial basándose en unos ejercicios culturalmente sesgados que conducen a un diagnóstico erróneo de discapacidad mental³⁰. La religión también puede ser un motivo de segregación en las escuelas de ciertos países. Además, en algunos Estados, las tasas escolares pueden impedir que las familias pobres asistan a escuelas privadas concertadas.

El prejuicio y el rechazo profundamente arraigados hacia las minorías étnicas (especialmente hacia la comunidad gitana) dan como resultado prácticas excluyentes, que van desde la segregación hasta la denegación ilegal del acceso a la educación. Un ejemplo de esto es la separación de los niños y niñas gitanos, en particular las niñas, de otros estudiantes, basándose en el argumento de la preferencia de los padres y madres, y de especificidades culturales o sociales preconcebidas. Según ha señalado el TEDH, el consentimiento de los padres y madres en ningún caso puede servir como excusa para realizar prácticas discriminatorias³¹.

Además, la reciente crisis económica y las medidas de austeridad han provocado una reducción de la financiación de la educación en muchos países europeos. Los recortes han afectado desproporcionadamente a los grupos que más apoyo necesitan. La falta de especialistas para niños y niñas con discapacidad, la reducción de los programas para apoyar la integración cultural y lingüística de los niños y niñas migrantes, los recortes en los programas preescolares y las becas, o la supresión de proyectos para prevenir el abandono escolar, son medidas que suelen tener más efectos adversos en los niños y niñas más vulnerables, reduciendo así sus oportunidades educativas³².

Además, debe destacarse que la educación de baja calidad en una escuela puede ser tanto la causa como la consecuencia de la segregación escolar. Las escuelas a las que asisten estudiantes

²⁸ Véanse, entre otros, los informes sobre los Países Bajos (2014), párrafos 181-182 y 188; Bélgica (2016), párrafos 106 y 115.

²⁹ Véanse, entre otros, los informes sobre Bélgica (2016), párrafo 108; Eslovaquia (2015), párrafos 146 y 160.

³⁰ Véanse los informes sobre la República Checa (2013), párrafos 50-52; y Hungría (2014), párrafo 104.

³¹ TEDH, *D.H. and Others v. the Czech Republic*, op. cit., párrafo 142.

³² Véanse, entre otros, los informes sobre Chipre (2016), párrafo 95; Irlanda (2017), párrafo 140; España (2013), párrafos 30-34.

socialmente desfavorecidos generalmente tienen bajas expectativas hacia estos niños y niñas, en términos de éxito educativo. A menudo son escuelas no deseadas por muchas familias que, a la hora de elegir una escuela, pueden optar por centros educativos fuera del barrio. Así, la educación de baja calidad tiende a polarizar la demanda educativa y es la causa de una mayor segregación escolar. Al mismo tiempo, las escuelas en las que se enseña a la mayoría de los niños y niñas desfavorecidos o vulnerables requieren más medios humanos y financieros para mantener niveles adecuados de educación. También requieren un fuerte liderazgo y un ambicioso proyecto educativo para mejorar la experiencia de aprendizaje de todos los niños y niñas. Sin embargo, en ausencia de tales medios, los niveles de educación generalmente disminuyen. En este sentido, la educación de baja calidad también es consecuencia de la segregación escolar. Este círculo vicioso de educación de baja calidad y segregación escolar impide el ejercicio del derecho de todos los niños y niñas a la educación de forma igualitaria.

La falta de acceso a la educación preescolar para los niños y niñas gitanos, niños y niñas migrantes y de minorías, y niños y niñas con discapacidad también es una realidad común en muchos países. La escolarización tardía constituye una desventaja adicional y un factor de mayor segregación escolar para estos niños y niñas, ya que las escuelas pueden negarse a matricular a niños y niñas con menos competencias lingüísticas y hábitos de socialización³³.

II. Las consecuencias de educar por separado

Décadas de prácticas de segregación han puesto de manifiesto las graves consecuencias de educar al alumnado por separado.

La segregación escolar no es solo una práctica que discrimina a niños y niñas y que viola su derecho a la educación en pie de igualdad con los demás, sino que también reduce sus posibilidades de adquirir, al no estar en contacto con los demás, habilidades esenciales para la vida corriente; con frecuencia se trata de la primera etapa en una vida marcada por la segregación. Por añadidura, además de recibir a menudo una educación de menor calidad, los estudiantes matriculados en educación especial generalmente no obtienen un título reconocido al final de su escolarización. La segregación socava claramente las futuras oportunidades laborales y salariales de muchos niños y niñas, y de los jóvenes. Para los niños y niñas más favorecidos así como para los de la población mayoritaria, la segregación también reduce las oportunidades de que adquirieran habilidades sociales y de vida que son importantes, ante la falta de interacción con niños y niñas de diferentes orígenes étnicos o culturales, o con niños y niñas con discapacidad.

Diferentes estudios indican que la segregación escolar no solo tiene implicaciones negativas para los estudiantes de grupos minoritarios o vulnerables, sino que también pone en peligro el

³³ Véanse los informes sobre Hungría (2014), párrafo 102; Portugal (2012), párrafo 63; Rumania (2014), párrafos 93 y 179; Eslovaquia (2015), párrafos 81 y 115; "La ex República Yugoslava de Macedonia" (2012), párrafo 89.

rendimiento de la educación en su globalidad. Por lo tanto, abordar la segregación escolar no solo es necesario para salvaguardar el derecho a la educación y la igualdad en los sistemas educativos, sino que también es clave para mejorar la eficacia y el rendimiento del sistema educativo en su conjunto. La OCDE ha advertido de las consecuencias de la segregación escolar en el éxito educativo³⁴. Los países con el índice más alto de inclusión social en las escuelas (aquellas donde existe una alta heterogeneidad social y cultural entre su alumnado) también son los que obtuvieron mejores resultados en la prueba de matemáticas de la encuesta PISA 2012³⁵. Estos resultados se atribuyen al "efecto entre iguales", por el que los estudiantes con dificultades de aprendizaje se benefician de compartir el espacio educativo con sus compañeros más favorecidos. La investigación en este campo enfatiza que la heterogeneidad de los niveles de aprendizaje es positiva, especialmente para los estudiantes más desfavorecidos, mientras que la "pérdida" observable derivada de la heterogeneidad para los alumnos más aventajados es marginal. Por el contrario, una alta concentración de estudiantes con dificultades de aprendizaje en el mismo aula disminuye la calidad educativa y las expectativas de los maestros en cuanto al potencial de progreso de su alumnado.

El aislamiento de los grupos minoritarios, como los gitanos/viajeros y los estudiantes migrantes recién inscritos en el sistema educativo, perjudica la integración social de estos estudiantes y debilita los lazos de cohesión social. Es probable que la falta de contactos interculturales provoque una menor tolerancia a la diversidad, falta de respeto por las diferencias religiosas y culturales, y pueda exacerbar las actitudes de racismo, discriminación y exclusión entre los jóvenes. En particular, la exclusión o las divisiones en la educación en función de criterios étnicos y lingüísticos tienen un impacto muy negativo en la cohesión social y la reconciliación en las sociedades multiétnicas que luchan por aceptar un pasado violento³⁶. Por el contrario, la educación inclusiva integra las diferencias culturales, sociales, religiosas y de otro tipo y facilita el surgimiento de valores compartidos en sociedades diversas.

La segregación escolar también es negativa desde un punto de vista económico. El Comisario ha observado que las escuelas especiales y otras formas de educación separada son mucho más costosas para el Estado que las escuelas convencionales³⁷. Una fuerte concentración de estudiantes vulnerables en las mismas escuelas y aulas obliga a los poderes públicos a movilizar considerables recursos materiales y humanos con el fin de satisfacer las necesidades de un gran número de estudiantes susceptibles de sufrir dificultades de aprendizaje. Además, la separación empeora las tasas de abandono escolar, implica altos costos en términos de pérdida de capital humano y genera gastos derivados de la necesidad de implementar programas de segunda

³⁴ OECD (2012) *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing.

³⁵ OECD (2013) *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed* (Volume II), PISA, OECD Publishing.

³⁶ Este es, por ejemplo, el caso en Bosnia y Herzegovina, donde se desarrolló un sistema de "dos escuelas bajo un mismo techo", así como en la "ex República Yugoslava de Macedonia" y en partes de Croacia. Véase [Human Rights Comment](#) sobre: "La educación inclusiva, vital para la cohesión social en sociedades diversas", 5 de mayo de 2015. Véase también el informe sobre "la ex República Yugoslava de Macedonia" (2013), párrafos 27-31.

³⁷ Informe sobre la República Checa (2013), párrafo 57.

oportunidad y otras formas de educación compensatoria. Estos costes podrían reducirse significativamente con sistemas de educación inclusiva.

III. Principios clave para una política de educación inclusiva

Las políticas de educación inclusiva, a nivel nacional y local, deben basarse en una serie de principios clave para abordar la segregación escolar y promover la inclusión. Cinco principios parecen ser esenciales.

1. Una visión ampliada del derecho a la educación.

Los requisitos educativos mínimos para la inclusión social han aumentado significativamente con el tiempo. Se necesita un mayor y mejor acceso a las experiencias educativas, tanto en los sectores formales como en los no formales, con el fin de adquirir las habilidades necesarias para vivir y trabajar en las sociedades actuales.

La OCDE y la UE han señalado la importancia de completar alguna forma de educación post obligatoria para evitar riesgos de desempleo y exclusión social. El acceso a la educación preescolar también se reconoce como un elemento clave para impulsar nuevas oportunidades educativas: Numerosos estudios han demostrado que el acceso a dicha educación mejora el rendimiento escolar y facilita el acceso a niveles más altos de educación, especialmente para los grupos más vulnerables³⁸.

Además, tener acceso a experiencias de socialización fuera del aula (actividades extraescolares, campamentos juveniles, etc.) también es esencial para adquirir habilidades y competencias clave para el trabajo y la vida en el futuro³⁹.

Hoy en día, el derecho a la educación debe interpretarse sobre la base de una visión más amplia que vaya más allá de la educación obligatoria y formal. Debe incluir no solo el acceso a la educación preescolar y superior, sino también a las actividades extracurriculares y a la educación no formal. Las personas que pertenecen a grupos desfavorecidos de la sociedad deben tener acceso a tales experiencias de aprendizaje en igualdad de condiciones que los demás y las autoridades deben trabajar para brindarles tales oportunidades.

2. El derecho a la educación y los derechos en la educación.

³⁸ Véanse los informes sobre Hungría (2014), párrafo 102; Portugal (2012), párrafo 63; Rumania (2014), párrafos 93 y 179; Eslovaquia (2015), párrafos 81 y 115.

³⁹ Informe sobre Eslovaquia (2015), párrafo 86; véase también el informe sobre Bélgica (2016), párrafo 109.

No es suficiente garantizar que los niños y niñas que pertenecen a grupos desfavorecidos tengan acceso a la escuela, ni lo es distribuir a estos niños y niñas en escuelas diferentes si no están adaptadas a sus necesidades y no ofrecen una educación de calidad⁴⁰.

Katarina Tomaševski, la primera Relatora Especial de la ONU sobre el derecho a la educación, desarrolló el concepto de las 4 Aes para hacer de la educación un derecho pleno y verdadero. Identificó *la disponibilidad [availability], la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad* como cuatro componentes clave de la educación que los Estados deben proporcionar para garantizar un derecho efectivo a la educación. *La disponibilidad* impone a las autoridades el deber de proporcionar un número suficiente de escuelas (y de maestros) para satisfacer las necesidades de todos los estudiantes en edad escolar; *la accesibilidad* implica garantizar un acceso a la educación sin barreras, asequible y no discriminatorio para todos los niños y niñas; *la aceptabilidad* comporta proporcionar una educación de calidad, en un ambiente seguro, respetando las características específicas de ciertos grupos (como las minorías étnicas) y aceptando las opiniones de los niños y niñas sobre cómo se implementan sus derechos; y *la adaptabilidad* implica establecer sistemas educativos que puedan adaptarse a las necesidades de todos los niños y niñas, en particular aquellos con necesidades específicas, como los niños y niñas con discapacidad, los niños y niñas de minorías y refugiados o los niños y niñas que trabajan⁴¹.

El concepto de las 4 Aes es fundamental para abordar la segregación escolar y debería ser un principio básico de cualquier política de educación inclusiva. En otras palabras, la educación inclusiva requiere tanto salvaguardar el derecho a la educación como los derechos en la educación.

3. La educación como responsabilidad pública

Combatir la segregación escolar no puede tener éxito a menos que la educación se entienda como un servicio público⁴². Ello puede traducirse en diferentes formas de enseñanza, incluida la proporcionada a través de proveedores privados. En muchos países, los Estados financian escuelas privadas bajo condiciones específicas, que generalmente incluyen cláusulas no discriminatorias (en lo que respecta a las diferencias económicas, culturales, sexuales o religiosas) y la naturaleza sin ánimo de lucro de la enseñanza. Sin embargo, los sistemas establecidos para hacer el seguimiento del funcionamiento de los proveedores privados no

⁴⁰ Véase el informe sobre la República Checa (2013), párrafo 61; Francia (2015), párrafo 251; Hungría (2014), párrafo 105; Serbia (2015), párrafo 74.

⁴¹ Katarina Tomaševski, [Human rights obligations](#): making education accessible, available, adaptable and acceptable, Rights to Education Primers No. 3, 2001.

⁴² Véase también del Comité de Ministros del Consejo de Europa, [Recommendation](#) (2012)13 on ensuring quality in education.

siempre son eficientes y los poderes públicos tienen a menudo una capacidad limitada para corregir situaciones que van en contra del interés público y del bien común⁴³.

Si bien la gestión directa de la educación por parte del Estado proporciona condiciones que tienen más probabilidades de garantizar la equidad y la igualdad, los sistemas educativos con una alta proporción de proveedores privados tienden a agravar la desigualdad educativa, principalmente porque algunos de estos proveedores se orientan más hacia las ganancias y son altamente selectivos en sus prácticas, lo que choca con el principio del bien común consagrado en la misión de los servicios públicos. Por lo tanto, es de vital importancia garantizar que los sistemas educativos con una alta proporción de proveedores privados sean dotados de una férrea reglamentación y de herramientas de seguimiento eficaces para detectar y eliminar las prácticas de exclusión que puedan provocar un aumento de la segregación escolar.

Al mismo tiempo, el Estado es responsable de asegurar que todas las escuelas públicas sean inclusivas, un principio que ocasionalmente requiere acciones para neutralizar las estrategias de bloqueo social desarrolladas por algunas escuelas y familias.

4. Regulación de la elección del centro escolar

La elección de la escuela no genera necesariamente discriminación *per se*. Una gran cantidad de sistemas educativos ofrecen educación en condiciones cuasi comerciales, lo que permite la elección del establecimiento escolar bajo determinadas circunstancias. Como señaló la OCDE, la clave para un sistema educativo justo no es que ofrezca más o menos opciones a la hora de elegir centro escolar, sino que estas opciones estén reguladas, especialmente con el fin de mitigar el impacto de factores sociales, culturales, económicos y de otro tipo, que pueden provocar discriminación.

Por lo tanto, para luchar contra la segregación escolar, la elección de la escuela debe ser regulada. Los Estados deben establecer reglas claras que regulen dicha elección y compensar el principio de elección del centro escolar con la necesidad de considerar y satisfacer todas las necesidades educativas. En principio, dicha regulación debería incluir medidas tales como la definición de zonificación y adjudicación de centro escolar, la reserva de plazas para estudiantes con necesidades especiales y la limitación de la proporción de niños y niñas de algunos grupos desfavorecidos en ciertas escuelas. En aquellos casos en los que exista una demanda excesiva para ciertas escuelas, se podrían tener en cuenta los ingresos y otros factores sociales como elementos para determinar el acceso a las mismas.

5. Todos los niños y niñas pueden aprender

⁴³ Véase entre otros el informe sobre Irlanda (2017), párrafos 102-114, y 125-127.

El sistema educativo debe basarse en la suposición de que todos los niños y niñas pueden aprender y tienen el potencial de ser educados. Esto implica desarrollar altas expectativas con respecto a los resultados de su aprendizaje. También implica que el sistema debe identificar sus necesidades específicas de aprendizaje y adaptar las prácticas de enseñanza a situaciones particulares para satisfacer dichas necesidades, y garantizar que todos los niños y niñas tengan las posibilidades adecuadas de aprender en la escuela y en otros entornos. En resumen, este principio significa que los Estados deben tomar medidas para garantizar que las circunstancias económicas, sociales, culturales o personales no se conviertan en fuentes de discriminación que impidan que ciertos niños y niñas se beneficien de una experiencia de aprendizaje satisfactoria, en igualdad de condiciones con el resto del alumnado.

IV. Hacia una educación inclusiva: conclusiones y recomendaciones.

La segregación escolar es contraria a los estándares internacionales y europeos de derechos humanos, que consagran la obligación positiva de los Estados de garantizar el derecho de cada niño y cada niña a una educación de calidad sin discriminación. Es por ello que el Comisario de Derechos Humanos hace un llamamiento a los Estados miembros del Consejo de Europa, con el fin de que aborden este fenómeno persistente en sus sistemas educativos logrando progresos con la introducción de una educación verdaderamente inclusiva.

Para poder lograr estos objetivos, que requieren un fuerte liderazgo y compromiso político, el Comisario emite las siguientes doce conclusiones y recomendaciones.

1. Garantizar una prohibición jurídica integral de la discriminación.

A pesar de la existencia de normas internacionales firmemente arraigadas que prohíben la discriminación y de disposiciones similares en la mayoría de las legislaciones nacionales, las leyes de algunos países siguen siendo ambiguas en cuanto a la prohibición de la segregación escolar por motivos étnicos o de otro tipo. Las decisiones judiciales emitidas en algunos Estados miembros demuestran que la prohibición de la discriminación no está suficientemente establecida en la legislación y que es necesario reformar las leyes en vigor y explicar más claramente conceptos importantes, para garantizar que la segregación escolar pueda ser sancionada de manera efectiva⁴⁴.

La legislación que prohíbe la discriminación debe ser de una claridad extrema para garantizar de forma efectiva los derechos a la educación de los niños y niñas vulnerables así como sus derechos en el sistema educativo. La legislación debe ser lo suficientemente exhaustiva y

⁴⁴ Véase entre otros el capítulo 3 de [DARE-Net Project](#): Desegregation and Action for Roma in Education-Network on segregation in Hungary.

explícita como para abordar situaciones en las que la tradición, la libertad de elección, el consentimiento de los padres y madres o la segregación urbana se utilizan como argumentos para legitimar la discriminación y las altas concentraciones de niños y niñas gitanos, de origen migrante, o de niños y niñas con discapacidad, en determinadas escuelas. Además, el derecho a la educación inclusiva debe estar claramente consagrado en las legislaciones nacionales y debe establecerse un sistema de sanciones específicas contra las decisiones y medidas que infrinjan este derecho.

Un marco legal claro y completo es más necesario que nunca, ya que la segregación escolar es a menudo el resultado de una discriminación indirecta, es decir, medidas aparentemente neutrales que tienen un impacto desproporcionadamente negativo en algunos grupos de niños y niñas sin una justificación objetiva y razonable. Reconociendo la dificultad de establecer la discriminación indirecta, el TEDH, en su jurisprudencia sobre discriminación en el área de la educación, ha establecido que deben aplicarse reglas probatorias menos estrictas en casos de presunta discriminación indirecta. En particular, cuando las estadísticas muestren un impacto desproporcionado de una medida en un grupo dado de niños y niñas, corresponde a la parte demandada demostrar que dicho impacto es el resultado de factores objetivos no relacionados, por ejemplo, con el origen étnico⁴⁵.

Además, **es importante garantizar que la segregación se considere explícitamente como una forma de discriminación**, tal y como recomienda la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) en su Recomendación de Política General Nº 7 sobre políticas nacionales para combatir el racismo y la discriminación racial⁴⁶.

La legislación también debería establecer, de conformidad con las disposiciones de la UNCRPD, que **no facilitar ajustes razonables para las personas con discapacidad es una forma de discriminación**⁴⁷. La UNCRPD define los ajustes razonables como las modificaciones y adaptaciones necesarias para garantizar que las personas con discapacidad puedan disfrutar de todos los derechos humanos en igualdad de condiciones que las demás personas.

Además, deben establecerse reglas que prohíban la segregación dentro de las escuelas convencionales, para evitar la creación de grupos de educación compensatoria para niños y niñas de minorías étnicas o para niños y niñas con discapacidad en las escuelas o en las aulas.

2. Adoptar una estrategia de desegregación escolar.

⁴⁵ Véase entre otros TEDH, [D.H. and Others v. the Czech Republic](#), op.cit. Véase también TEDH Factsheet on Roma, 2017, op. cit.

⁴⁶ ECRI, [Recomendación de Política General Nº 7](#) sobre políticas nacionales para combatir el racismo y la discriminación racial, párrafo No. 6. Véanse también los informes país por país de ECRI, que contienen recomendaciones útiles sobre cómo construir marcos legislativos integrales contra la discriminación.

⁴⁷ Véase entre otros el informe sobre Bélgica (2016), párrafo 115.

Los Estados tienden a ser más reactivos que proactivos cuando se enfrentan a problemas de exclusión educativa y segregación escolar, un enfoque que no favorece los cambios estructurales y sostenibles. **En su lugar, deberían adoptar estrategias integrales de desegregación con objetivos claros, recursos suficientes para implementarlas y un calendario claro y ambicioso. El compromiso por la desegregación debe ser apoyado al más alto nivel por los poderes públicos**⁴⁸.

La desegregación requiere tiempo. Sin embargo, los intentos de desagregación se han llevado a cabo, demasiado a menudo, mediante proyectos a corto plazo, financiados frecuentemente con fondos externos, que finalizan una vez que desaparece la fuente de financiación. Este enfoque impide asegurar resultados sostenibles y la institucionalización de buenas prácticas. Además, es un desperdicio sustancial de recursos financieros y humanos. Por lo tanto, **es esencial garantizar que el proceso se lleve a cabo de manera sostenible con objetivos precisos y a largo plazo. Para garantizar dicha sostenibilidad es necesario que las autoridades nacionales sean las verdaderas protagonistas de todo el proceso**, que no debe dejarse en manos de las ONG y de otros actores privados o de autoridades locales.

Las estrategias de desegregación deben incluir **campañas de sensibilización, medidas para superar posibles intereses particulares de diferentes actores educativos y acciones para garantizar altas expectativas de todos los niños y niñas, así como una educación de alta calidad para todos ellos**. Dichas estrategias deben prever igualmente **recursos financieros** que garanticen que todas las escuelas tengan la experiencia profesional y los medios necesarios para implementar la educación inclusiva.

Las autoridades deben hacer un uso integral de las fuentes de financiación disponibles, en particular de los fondos aportados en el marco de la Unión Europea, al tiempo que se aseguran de que dichos fondos se utilicen efectivamente para implementar medidas de desegregación⁴⁹.

La creación de un sistema de **educación preescolar gratuita y obligatoria** debe ser parte de las estrategias de desegregación, ya que puede contribuir sustancialmente a promover la igualdad de oportunidades para todos los niños y niñas desde el comienzo de su itinerario educativo, y a disminuir el impacto de los factores que se suelen utilizar, en la práctica, para legitimar la segregación escolar.

Los planes de desagregación dirigidos a niños y niñas con discapacidad deberían formar parte de políticas más amplias de desinstitucionalización ya que, como destaca la UNCRPD, la educación inclusiva es incompatible con la institucionalización⁵⁰.

⁴⁸ Véanse, entre otros, el informe sobre Bélgica (2016), párrafo 114; República Checa (2013), párrafo 66.

⁴⁹ Véase entre otros Tribunal de Cuentas Europeo (2016), *EU policy initiatives and financial support for Roma integration: significant progress made over the last decade, but additional efforts needed on the ground*. [Special Report](#). Luxembourg.

⁵⁰ UNCRPD, Observación general N° 4, *ibid*, párrafo 66. Véanse también los informes sobre la República Checa (2013), párrafo 117; Rumanía (2015), párrafo 69; República Eslovaca (2015), párrafo 159.

Los planes estratégicos de desegregación también deberían incluir mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación. Con demasiada frecuencia, la falta de datos y de información exhaustivos sobre segregación escolar impide que las autoridades evalúen adecuadamente la segregación escolar en el país. Por lo tanto, es esencial que las autoridades **recopilen periódicamente datos estadísticos fiables y actualizados, desglosados por origen étnico, discapacidad y género**, a fin de desarrollar una base sólida desde la cual trabajar hacia sistemas educativos más justos e inclusivos⁵¹. Además, la falta de evaluación dificulta la valoración del impacto de las políticas y de las acciones implementadas. **Fuertes mecanismos de seguimiento, que involucren a la totalidad de las principales partes interesadas, contribuyen al desarrollo de políticas basadas en evidencias.**

3. Sensibilizar respecto a la educación inclusiva.

Uno de los principales obstáculos para la desegregación escolar es que la sociedad no es consciente de la importancia que la educación inclusiva tiene para la cohesión social⁵². Por ello, **el lanzamiento de campañas de sensibilización sobre los peligros de la segregación escolar al tiempo que se destacan los múltiples beneficios de la educación inclusiva** en aspectos como el rendimiento educativo, la reducción del abandono escolar, la integración en el mercado laboral y la cohesión social, puede tener un impacto positivo en las actitudes y expectativas de la sociedad en su conjunto⁵³. Dichas campañas pueden igualmente influir en las estrategias de escolarización de los grupos minoritarios, quienes reproducen en ocasiones la segregación a través de la imitación y el aislamiento social.

Además, la educación inclusiva requiere un cambio de mentalidad en la sociedad: en vez de ver a ciertos niños y niñas como un problema es necesario identificar las necesidades existentes y mejorar los propios sistemas educativos. Es crucial que la sociedad en general, las autoridades responsables y todos los actores involucrados en el campo de la educación comprendan realmente la necesidad de este cambio de paradigma⁵⁴.

Por lo tanto, el discurso político no debe escatimar esfuerzos a la hora de explicar qué es la educación inclusiva y de sensibilizar sobre su importancia.

4. Garantizar una educación de calidad en todas las escuelas.

⁵¹ Véase, entre otros, el informe sobre la República Checa (2013), párrafos 47 y 62.

⁵² Véanse, entre otros, informes sobre la República Checa (2013), párrafo 58; Lituania (2017), párrafo 84 y Letonia (2016), párrafo 89.

⁵³ Véase por ejemplo del Banco Mundial, [Economic costs of Roma exclusion](#), abril de 2010, sobre los beneficios económicos de reducir la segregación escolar de niños y niñas gitanos.

⁵⁴ Véase entre otros el informe sobre Eslovaquia (2015), párrafo 111.

Las escuelas con una alta concentración de estudiantes desfavorecidos a menudo se convierten en escuelas que son consideradas como "malas". La alta concentración de pobreza y las dificultades académicas reducen las expectativas que los maestros y las familias puedan tener sobre las posibilidades de aprendizaje de niños y niñas. Los maestros no tienen incentivos para permanecer en esas escuelas, lo que a su vez genera altos niveles de rotación de personal y hace que sea más difícil para ellas diseñar proyectos educativos de calidad. Las autoridades no siempre hacen todo lo necesario para garantizar estándares de calidad en todas las escuelas. Con demasiada frecuencia, se permite la existencia de "escuelas gueto" para evitar conflictos potenciales con familias que no desean que sus hijos sean educados junto con niños y niñas de grupos vulnerables o minoritarios.

Como ya se mencionó anteriormente, la falta de iniciativa para garantizar la calidad de la educación alimenta el círculo vicioso entre una educación de baja calidad y una alta concentración de estudiantes que pertenecen a grupos desfavorecidos. **Es esencial que los Estados tomen todas las medidas materiales y organizativas necesarias para garantizar la calidad de la educación en todas las escuelas.**

El Consejo de Europa ha trabajado intensamente sobre la implantación de una educación de calidad y, en concreto, la Recomendación del Comité de Ministros (2012)¹³ para garantizar una educación de calidad proporciona una guía útil a este respecto⁵⁵.

5. Planificar la oferta educativa desde una perspectiva inclusiva

Con demasiada frecuencia, las autoridades toman decisiones sobre la planificación de la educación sin tener en cuenta la inclusión social. Las decisiones de abrir, cerrar o mantener determinadas escuelas, por ejemplo, o las decisiones de abrir nuevas aulas en ciertas escuelas, se toman a menudo sin tener en cuenta las necesidades que los niños y niñas más vulnerables tienen de una educación inclusiva. En cambio, dichas decisiones suelen responder más a demandas particulares, a ciertas presiones y a intereses personales.

Entre las orientaciones que los organismos internacionales difunden, se establece que los centros educativos deben cerrarse si tal medida es necesaria para combatir la segregación escolar, o que el alumnado debe transferirse a escuelas ordinarias para evitar altos niveles de concentración de niños y niñas de grupos desfavorecidos⁵⁶. Sin embargo, tales decisiones pueden ser consideradas muy impopulares. **Una planificación adecuada de la oferta educativa con una perspectiva más inclusiva puede evitar conflictos sociales derivados de la transferencia de estudiantes o del cierre de centros educativos.** Ello requiere, entre otras medidas, planificar cuidadosamente dónde se abrirán las escuelas para asegurar una distribución equilibrada de niños y niñas vulnerables y asignar los recursos de forma adecuada

⁵⁵ Comité de Ministros del Consejo de Europa, [Recomendación](#) (2012)¹³ para garantizar la calidad en la educación.

⁵⁶ Véase de la Comisión Europea, [Guidance](#) for Member States on the use of structural and investment funds for tackling educational and spatial segregation, 2015.

para mejorar la infraestructura escolar en los barrios pobres, con el fin de lograr que las escuelas sean más atractivas. Una buena planificación también requiere políticas activas para diagnosticar necesidades educativas específicas y evitar que los estudiantes que se han incorporado más tarde, especialmente los niños y niñas migrantes y refugiados, se concentren en aquellos centros educativos con peor reputación. Otras medidas, como el diseño de zonificaciones escolares socialmente equilibradas, también pueden desempeñar un papel decisivo en la lucha contra la segregación escolar.

6. Regulación y seguimiento de la admisión escolar.

En Europa, las normas que regulan la admisión escolar difieren de un sistema educativo nacional a otro. Algunos sistemas permiten una gran libertad de elección escolar, mientras que otros asignan los estudiantes a la escuela más cercana. Del mismo modo, mientras que algunos sistemas establecen claramente los procedimientos de admisión a seguir en caso de exceso de demandas de matriculación, en otros las escuelas gozan de gran discrecionalidad para seleccionar los estudiantes. Obviamente, cuanto más flexibles sean las reglas de admisión escolar, mayor será la probabilidad de que puedan tener lugar prácticas discriminatorias en las diferentes zonas escolares o en las propias escuelas.

Los Estados deben hacer uso de sus competencias para regular las admisiones escolares teniendo en cuenta el principio de inclusión⁵⁷. Para este fin, los procedimientos de admisión deben establecer prioridades de acceso para los estudiantes con necesidades especiales y los que pertenezcan a grupos desfavorecidos. Otras prácticas positivas que promueven la integración de estudiantes de grupos vulnerables en las escuelas ordinarias, son aquellas que introducen sistemas de comprobación de recursos y plazas reservadas para estudiantes de ciertos grupos desfavorecidos.

Sin embargo, de nada sirve establecer reglas claras con respecto a los procesos de admisión si estas no vienen acompañadas de mecanismos de seguimiento sólidos. **Las autoridades deben establecer normas precisas y mecanismos de inspección eficaces para garantizar que las admisiones escolares se lleven a cabo de conformidad con la ley.** Además, se debe establecer un sistema de sanciones para prevenir e impedir fraudes en el proceso.

7. Prohibir los exámenes como forma de selección.

Algunos sistemas educativos permiten que las escuelas se sirvan de exámenes para seleccionar a los estudiantes. No es extraño que las escuelas se basen en los resultados de tales pruebas para justificar la imposibilidad de dar respuesta a las necesidades específicas de algunos niños y niñas y, por lo tanto, para excluirlos de la inscripción. En algunos países ha sido una práctica común utilizar los exámenes para derivar a niños y niñas gitanos a escuelas especiales para niños y niñas con discapacidad intelectual o psicosocial y evitar así tener que integrarlos en las escuelas convencionales. Tales prácticas de evaluación han sido ampliamente criticadas por ser culturalmente sesgadas y no sirven, por lo tanto, para evaluar de una manera justa las

⁵⁷ Véase informe sobre Irlanda (2017), párrafos 132 y 134.

habilidades o necesidades de los niños y niñas⁵⁸. Los exámenes han sido utilizados por escuelas (y ocasionalmente por los propios maestros) que pueden estar interesadas en excluir a niños y niñas con antecedentes migratorios o pertenecientes a minorías étnicas, ya que su presencia en el centro escolar puede afectar a su reputación, hacer que su trabajo sea más difícil y tener un efecto disuasivo para las familias que pertenecen a la mayoría de la población.

Aunque los exámenes de admisión siguen permitiéndose en algunos Estados, dichas pruebas no pueden utilizarse formalmente para negar el acceso de los niños y niñas a determinadas escuelas, hecho que por lo general ignoran las familias social y económicamente desfavorecidas, o las familias migrantes⁵⁹. Además, estas familias se sienten a menudo intimidadas por los maestros o los directores de las escuelas y, por lo tanto, tienden a aceptar los exámenes como una práctica legítima. **Prohibir la inscripción basada en los exámenes es la mejor manera de garantizar que dichas pruebas no se utilicen como una herramienta de discriminación hacia los estudiantes.**

8. Evaluar las necesidades de los estudiantes.

Prohibir los exámenes de admisión no impide la evaluación individual de las necesidades educativas. Es necesario **evaluar previamente las necesidades de cada niño y cada niña para asignar un apoyo adicional allí donde sea necesario y para garantizar una distribución más equilibrada, en las diferentes escuelas, de aquellos estudiantes con necesidades específicas** (ver más abajo).

Para evaluar las necesidades deben usarse indicadores objetivos y previamente validados que deriven exclusivamente de las necesidades educativas de los niños y niñas. Cabe incluir, entre otros, las dificultades del idioma, especialmente en lo que respecta al idioma de la escuela, cualquier dificultad de aprendizaje o discapacidad, y aquellas circunstancias individuales que puedan obstaculizar las posibilidades de aprendizaje de un niño o niña en condiciones adecuadas y en igualdad de condiciones que los demás⁶⁰. Cabe destacar que **el origen étnico, la nacionalidad o la situación socioeconómica de los niños y niñas nunca deben sustituir aquellos indicadores objetivos, y que derivar a niños y niñas a ciertas escuelas por dichos motivos infringe las normas contra la discriminación.**

⁵⁸ Véase TEDH, *D.H. and others v. the Czech Republic*, op.cit.; véase también TEDH Factsheet on Roma and Travellers, 2017, op.cit.

⁵⁹ Véase la [Carta](#) del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Nils Muižnieks, al Sr. Bohuslav Sobotka, Primer Ministro de la República Checa, sobre los derechos humanos de las personas gitanas y las personas con discapacidad (2016) véase también el informe sobre "la ex República Yugoslava de Macedonia" (2012), párrafos 86 y 93.

⁶⁰ Véanse en particular del Comité de Ministros [Recommendation \(2008\)4](#) on strengthening the integration of children of migrants and of immigrant background y [Recommendation \(2014\)5](#) on the importance of competences in the language(s) of schooling for equity and quality in education and for educational success.

Por lo tanto, **es esencial desarrollar un sistema integral y eficaz que permita la evaluación de las necesidades sociales y educativas del alumnado**. Este sistema debería ser independiente de las escuelas y su funcionamiento debería ser evaluado cuidadosa y regularmente por las autoridades. Como se mencionó anteriormente, de ninguna manera se pueden considerar los exámenes de acceso escolar como un medio válido para evaluar las necesidades de los niños y niñas.

Numerosos sistemas educativos carecen de medios transparentes y objetivos de evaluación de las necesidades educativas. Un número aún mayor lleva a cabo evaluaciones de las necesidades de los estudiantes una vez que estos ya han sido matriculados en determinadas escuelas, evitando así una distribución equilibrada de los estudiantes entre los diferentes centros escolares. Los Estados deben proporcionar los medios y la experiencia necesarios para evaluar las necesidades de los niños y niñas antes de comenzar la escuela. **Solo anticipando la evaluación de las necesidades será posible equilibrar, entre las diferentes la escuelas, la distribución de los estudiantes pertenecientes a los grupos vulnerables o con dificultades de aprendizaje, y asignar de manera eficaz los recursos humanos y materiales adicionales necesarios para garantizar que los niños y niñas vulnerables puedan disfrutar plenamente de su derecho a la educación.** En la práctica, esto implica que se deben evaluar las necesidades antes de que los niños y niñas ingresen en la educación primaria, a través de la acción concertada de las autoridades locales y de los servicios sociales, de salud y educativos.

9. Equilibrar la distribución de los estudiantes pertenecientes a grupos vulnerables.

Un sistema de evaluación integral y transparente de las necesidades puede resultar ineficiente si no se implementan medidas para equilibrar la distribución de los estudiantes con necesidades específicas. La ausencia de tales medidas perpetúa sistemas desiguales en los que ciertas escuelas tienen grandes proporciones de niños y niñas pertenecientes a grupos vulnerables que pueden tener necesidades educativas específicas mientras que otras son mucho más homogéneas desde el punto de vista social y académico.

Por lo tanto, es indispensable contar con un marco reglamentario adecuado para evitar la alta concentración de niños y niñas vulnerables en determinadas escuelas⁶¹. Toda escuela que se beneficie de fondos públicos debe reservar un número mínimo de plazas para estudiantes vulnerables que puedan tener necesidades específicas. Además, es muy recomendable que los Estados establezcan para cada escuela un límite máximo de plazas destinados a dichos niños y niñas⁶². Si la evaluación de las necesidades de los niños y niñas se realiza de forma adecuada, este límite debe corresponder a la proporción de niños y niñas vulnerables en un barrio

⁶¹ Véanse los informes sobre Irlanda (2017), párrafo 136; Montenegro (2014), párrafo 76; Eslovaquia (2015), párrafo 84.

⁶² Véanse ejemplos en el informe de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2017) *Together in the EU. Promoting the participation of migrants and their descendants*: <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/migrant-participation>, p. 41

específico o territorio de referencia. De este modo se asegura que la población escolar refleje la composición de la población en el barrio.

Además, las autoridades podrían tomar medidas para evitar que los estudiantes que se incorporen más tarde, dado que pueden presentar mayores dificultades legítimas de ese tipo - especialmente los niños y niñas migrantes y refugiados -, se concentren en las escuelas menos demandadas y generalmente más desfavorecidas.

Regular las ratios por aula en las escuelas situadas en áreas desfavorecidas y garantizar que los estudiantes que se incorporen más tarde serán distribuidos equitativamente entre las escuelas en el área de referencia, son medidas que pueden prevenir que los estudiantes procedentes de un entorno desfavorecido y con necesidades educativas específicas se concentren en determinadas escuelas.

10. Definir zonificaciones escolares socialmente equilibradas

Si bien la segregación residencial no es el único factor que causa la segregación escolar, tiene un impacto innegable en la concentración de niños y niñas pertenecientes a grupos vulnerables en determinadas escuelas. Si las zonificaciones escolares coinciden con barrios con una alta concentración de personas de grupos desfavorecidos, es muy probable que la escolarización reproduzca los mismos niveles de segregación residencial.

La creación de zonificaciones escolares alternativas que combinen barrios con diferentes características sociales puede facilitar una distribución más equilibrada de los estudiantes pertenecientes a grupos vulnerables y revertir en un sistema educativo más inclusivo. La redefinición de zonificaciones escolares o distritos escolares puede combinarse con una política de transporte escolar (autobuses) que facilite una distribución socialmente más equilibrada de los estudiantes. No obstante, si bien el transporte en autobús puede ser eficaz en los sistemas educativos caracterizados por una alta segregación, se debe hacer un uso racional del mismo, teniendo en cuenta tanto el principio de proximidad como la necesidad de que exista una participación comunitaria en la educación.

11. Asignar los mejores maestros y maestras a las escuelas más problemáticas.

Como ya se mencionó anteriormente, las escuelas económicamente desfavorecidas se enfrentan generalmente a frecuentes rotaciones de maestros. Los problemas sociales, las bajas expectativas educativas, las dificultades relacionadas con el desarrollo profesional y la ausencia de incentivos para trabajar en escuelas desfavorecidas, estimulan la rotación de docentes y evitan la consolidación de proyectos educativos estables y a largo plazo. Algunos Estados tienen un sistema de incentivos para el desarrollo profesional de los maestros en el que las trayectorias profesionales pueden evolucionar dependiendo de la escuela o el desempeño del docente. Sin embargo, es poco frecuente que la promoción de un docente esté ligada a su trayectoria en escuelas ubicadas en barrios social y económicamente desfavorecidos. Esta falta de incentivos genera inestabilidad y rotación de maestros en las escuelas económicamente desfavorecidas y evita que estos se especialicen y desarrollen en ellas las competencias profesionales necesarias.

Establecer un sistema integral de incentivos profesionales podría atraer maestros altamente cualificados hacia escuelas de áreas social y económicamente desfavorecidas, lo que a su vez podría convertir dichas escuelas en centros más atractivos para aquellas familias que, de otro modo, se negarían a matricular en ellas a sus hijos e hijas.

Además, **los maestros que trabajan en dichas escuelas deberían beneficiarse de una formación específica (inicial y continua) y de cierto apoyo** (incluidos los asistentes en prácticas de los maestros) para poder adaptar sus métodos de enseñanza y responder adecuadamente a las necesidades de sus estudiantes. Se puede encontrar orientación útil en este sentido, entre otras, en la Recomendación (2008)4 del Comité de Ministros sobre el fortalecimiento de la integración de los hijos de migrantes y de origen inmigrante⁶³.

12. Promover la participación de los padres y madres en la escuela.

El aislamiento de las familias de origen inmigrante o de las familias de minorías étnicas y su falta de participación en las actividades escolares y en la vida escolar es un obstáculo importante para la educación inclusiva y un factor que desencadena la segregación escolar. La falta de políticas adecuadas que estimulen la participación de los padres y madres en la educación, genera un distanciamiento cultural entre estas familias y la escuela, fortalece el aislamiento social y reduce las oportunidades de contactos interculturales. La falta de información y de participación positiva puede, en concreto, llevar a los padres a dar su consentimiento para la segregación escolar de sus hijos⁶⁴.

Solo unos pocos Estados han desarrollado políticas específicas para contactar, por ejemplo, con las familias migrantes y lograr su participación. Investigaciones llevadas a cabo a nivel internacional ha demostrado, precisamente, que la participación de los padres y de las madres tiene un claro impacto positivo en el clima escolar, la cohesión social de la comunidad y el rendimiento académico⁶⁵. **La participación de los padres y las madres en la escuela y la comunidad debería ser, por tanto, un componente esencial de las políticas de educación inclusiva. Los Estados deberían establecer las condiciones necesarias para garantizar que todas las familias se sientan bienvenidas en la escuela y en la comunidad a nivel local, y para que se escuche y se tenga en cuenta su opinión en los procesos de toma de decisiones**⁶⁶. Entre las prácticas positivas figuran la utilización de mediadores escolares o comunitarios, que a menudo juegan un papel importante en reducir la brecha existente entre las escuelas y las familias.

⁶³ [Recommendation](#) CM/Rec(2008)4, op.cit. Véase en particular la sección B sobre selección y desarrollo del personal.

⁶⁴ Véase informe sobre la República Checa (2013), párrafos 58 y 63.

⁶⁵ Véase por ejemplo el [resumen](#) elaborado por Schnell et al. in: Family involvement and educational success of the children of immigrants in Europe, Comparative perspectives. Comparative Migration Studies, 2015.

⁶⁶ [Recommendation](#) CM/Rec(2008)4, op.cit. Véase en particular la sección F sobre el apoyo a padres y madres de niños y niñas inmigrantes.

ANEXO

DOCUMENTOS DE REFERENCIA INTERNACIONALES

Organizaciones internacionales:

Council of Europe (2016) Commissioner for Human Rights [Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa], *Time for Europe to get migrant integration right*, [Issue Paper](#)

[Human Rights Comment](#) (2015), “*Inclusive education vital for social cohesion in diverse societies*”

Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, [General Policy Recommendation N°10](#) (2006) on *Combating racism and racial discrimination in and through school education* [Resumen en castellano: <https://rm.coe.int/recomendacion-num-10-de-politica-general-de-la-cri-temas-principales-/16808d28f9>]

Comité de Ministros del Consejo de Europa

[Recommendation](#) CM/Rec(2012)13 of the Committee of Ministers to member States on ensuring quality in education

[Recommendation](#) CM/Rec(2009)4 of the Committee of Ministers to member States on the education of Roma and Travellers in Europe

[Recommendation](#) CM/Rec(2014)5 of the Committee of Ministers to member States on the importance of competences in the language(s) of schooling for equity and quality in education and for educational success

[Recommendation](#) CM/Rec(2008)4 of the Committee of Ministers to member States on strengthening the integration of children of migrants and of immigrant background

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, [Factsheet](#) on Roma and Travellers (última actualización Mayo de 2020)

Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, [Resolution](#) 2097(2016) on access to school and education for all children (2015)

Project “Regional Support for Inclusive Education”, [Summary Report](#) *Inclusive Education Policy Mapping* (2014) and [Synthesis Report](#) (2014)

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA, 2017) *Current migration situation in the EU: [education](#)*

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA, 2017) *Together in the EU. [Promoting the participation of migrants and their descendants](#)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA, 2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II) Roma – Selected findings* [Versión en castellano: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-eu-minorities-survey-roma-selected-findings_es.pdf]

Comisión Europea (2016) [Integrating refugees and migrants through education. Building bridges within divided societies](#), Lifelong Learning Platform

Comisión Europea (2015) [Guidance](#) for Member States on the use of European Structural and Investment Funds in tackling educational and spatial segregation, European Structural and Investment Funds

Comisión Europea (2014) [Report](#) on discrimination of Roma children in education, Directorate-General for Justice

Comisión Europea (2013) *Support for children with special educational needs (SEN)*. Employment, Social Affairs & Inclusion

Tribunal de Cuentas Europeo (2016) *EU policy initiatives and financial support for Roma integration: significant progress made over the last decade, but additional efforts needed on the ground. [Special Report](#)*, Luxembourg

OCDE (2012) [Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools](#), OECD Publishing

UNESCO (2009) [Policy Guidelines](#) on Inclusion in Education. Paris: UNESCO [Versión en castellano: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000177849_spa]

Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2016), [General Comment](#) No. 4: Article 24, *Right to inclusive education* [Versión en castellano: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsnb>]

[HatvuFkZ%2bt93Y3D%2baa2r7WiHwAXZ%2fG9E0uHt5DxBGH2LdMykrEdF5KQmVzHudkmOgo%2fjiv2C7ORfq45RBH8wISRwEC4JCUd2pdJIQenKi \]](#)

Banco Mundial (2014) [Handbook for improving the living conditions of Roma](#). Washington, DC: World Bank Group

Otras referencias:

La Agencia Europea para las necesidades educativas especiales y la inclusión educativa, [Position Paper on inclusive education](#) (2016); [Development of a set of indicators for inclusive education in Europe](#) (2014)

Red Europea de Defensores de los Niños (ENOC, 2016) *Equal Opportunities for All Children in Education*, [Position Statement](#)

FXB Center for Health and Human Rights (2015) [Strategies and Tactics to Combat Segregation of Roma Children in Schools](#). Case studies from Romania, Croatia, Hungary, Czech Republic, Bulgaria, and Greece, Harvard University

Roma Education Fund: [Desegregation Toolkit](#) (2015)