



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



UNESCO Institute
for Lifelong Learning

Instituto de la UNESCO
para el Aprendizaje a lo
Largo de Toda la Vida

Inclusión – Un principio para el aprendizaje a lo largo de toda la vida y las ciudades sostenibles **Documento de base**



Conferencia Internacional sobre Ciudades del Aprendizaje Medellín 2019

Del 1 al 3 de Octubre de 2019

Cuarta Conferencia Internacional sobre Ciudades del Aprendizaje
«Inclusión – Un principio para el aprendizaje a lo largo de toda la
vida y las ciudades sostenibles»

Documento de base

Agradecimientos

El documento de base para la cuarta Conferencia Internacional sobre Ciudades del Aprendizaje se ha elaborado a partir del contenido de cinco documentos de base elaborados por investigadores expertos. Nos gustaría agradecer a Michael Osborne y Sergio Hernández (Universidad de Glasgow) por su documento general sobre la inclusión para el aprendizaje a lo largo de toda la vida y las ciudades sostenibles. Valoramos, además, los documentos que hemos recibido sobre grupos vulnerables específicos. Ulrike Hanemann realizó investigaciones sobre los jóvenes en situación de riesgo («ninis»), Catherine Lido, Lavinia Hirsu y Bridgette Wessels (Universidad de Glasgow) acerca de la población digitalmente excluida, Windyz Ferreira, Jackeline Susann Souza da Silva y Lilian Galvão (Universidad Federal de Paraíba) sobre la situación de las personas con discapacidad y Séamus Ó Tuama (Universidad de Cork) sobre la situación de los habitantes de barrios marginales y desfavorecidos. Su trabajo ha contribuido en gran medida a un área poco investigada y servirá de base para el intercambio de conocimientos en la conferencia.

Contenidos

1. Objetivos del documento de base de la conferencia.....	3
2. Introducción: argumentos a favor de la inclusión en las ciudades del aprendizaje	4
3. Un marco conceptual para la conferencia.....	6
3.1. Inclusión y equidad en educación	6
3.2. Inclusión social y educación inclusiva.....	6
3.3. Aprendizaje a lo largo de toda la vida y ciudades del aprendizaje.....	8
4. Fuentes de datos para el tema de la inclusión en las ciudades.....	9
5. Vulnerabilidad y problemas transversales y la identificación de grupos	12
6. Jóvenes en situación de riesgo («ninis»).....	13
6.1. Políticas y prácticas para la inclusión de los jóvenes en situación de riesgo («ninis») en las ciudades	14
6.2. Principales desafíos para la inclusión de los jóvenes en situación de riesgo («ninis») en las ciudades	17
7. Inmigrantes.....	18
7.1. Políticas y prácticas para la inclusión de los inmigrantes en las ciudades.....	19
7.2. Principales retos para la inclusión de los inmigrantes en las ciudades	20
8. Población excluida digitalmente.....	21
8.1. Políticas y prácticas para la inclusión de la población excluida digitalmente en las ciudades	22
8.2. Desafíos clave para la inclusión de la población excluida digitalmente en las ciudades.....	25
9. Personas con discapacidad	27
9.1. Políticas y prácticas para la inclusión de las personas con discapacidad en las ciudades	28
9.2. Desafíos clave para la inclusión de personas con discapacidad en las ciudades	29
10. Inclusión en las ciudades: Principales conclusiones y deficiencias	30

1. Objetivos del documento de base de la conferencia

- Este documento de base se compartirá por adelantado con todos los participantes. Servirá de base para el diálogo y el debate durante la conferencia para:

- Una exploración concisa de los conceptos clave relacionados con el tema de la conferencia;
 - Un reconocimiento de la diversidad de las personas que pueden ser definidas como vulnerables;
 - Identificación de algunos de los temas transversales a los que se enfrentan los grupos vulnerables;
 - Una presentación de los factores contextuales, las políticas y las prácticas que conforman el desarrollo de las ciudades del aprendizaje y los numerosos retos a los que se enfrentan las ciudades en el desarrollo de programas inclusivos para los cuatro grupos vulnerables (jóvenes en situación de riesgo, inmigrantes, población excluida digitalmente y personas con discapacidad);
 - Un resumen de las principales conclusiones y carencias.
- Durante la conferencia, el contenido de este documento se enriquecerá con las experiencias e información intercambiadas por los participantes.
 - El documento será objeto de importantes revisiones y ampliaciones tras la conclusión de la conferencia, que incluirán la formulación de recomendaciones para la inclusión de la población vulnerable en las ciudades, con vistas a la elaboración de una publicación.

2. Introducción: argumentos a favor de la inclusión en las ciudades del aprendizaje

Más de la mitad de la humanidad –4200 millones de personas– vive en las ciudades, y se prevé que esta cifra aumente a 5200 millones para 2030¹. Las ciudades están creciendo en tamaño, en parte debido a que cada vez son más atractivas para las personas de todas las edades, que provienen de diversos entornos socioeconómicos y culturales en busca de una vida mejor, mayor seguridad, servicios básicos y trabajo decente. Las ciudades de todo el mundo se enfrentan a graves problemas para gestionar la rápida urbanización, desde garantizar una vivienda e infraestructura adecuadas hasta apoyar el bienestar de una población vulnerable cada vez mayor, que incluye a los inmigrantes, a los jóvenes en situación de riesgo, a la población excluida digitalmente y a las personas con discapacidad, entre otros. Es necesario abordar estos problemas en todas las partes de la ciudad, incluidos los barrios marginales y desfavorecidos, para evitar que se arraigue la desigualdad permanente. El impacto ambiental de la expansión urbana representa un reto considerable tanto para las ciudades como para las zonas rurales. El acceso a infraestructuras de calidad y resilientes y la prestación de servicios básicos a todos los habitantes de las zonas urbanas y rurales son componentes clave de los objetivos de desarrollo, al igual que las oportunidades económicas locales para la creación de empleos dignos y la cohesión social. Sin embargo, para lograrlo, las oportunidades de aprendizaje en las ciudades deben ser de alta calidad, tener en cuenta las diversas procedencias de todos los educandos y ofrecerse de manera continua a lo largo de toda la vida. Para que esto suceda, las oportunidades de aprendizaje deben extenderse a todos.

¹ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. 2018. *The world's cities in 2018: Data booklet*. New York, United Nations [pdf] Recuperado de: https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf [Accessed 19 September 2019].

Esto exige un enfoque de aprendizaje a lo largo de toda la vida para el desarrollo de la ciudad, ya que el concepto tiene sus raíces en la integración del aprendizaje y la vida. Además, el aprendizaje a lo largo de toda la vida es un principio clave del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que hace un llamamiento a los países para que «garanticen una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos». El ODS 4, con sus 10 metas, hace un llamamiento a los gobiernos y otras partes interesadas para que permitan a las personas de todas las edades y de todos los estratos socioeconómicos y culturales participar plenamente en las oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida de calidad y beneficiarse de ellas.

En el *documento Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción (2015)*, se establece una visión compartida de la educación en el marco para la consecución del ODS 4, en la que la inclusión y la equidad en la educación y a través de ella se presentan como los pilares fundamentales de un programa de educación transformadora. En particular, la meta 4.5 tiene por objeto eliminar las disparidades entre los géneros y garantizar la igualdad de acceso a todos los niveles de la educación y la formación profesional para las personas vulnerables, entre las que se incluyen las personas con discapacidad, las minorías, los pueblos indígenas y los niños en situación de vulnerabilidad. La meta 4.a, mientras tanto, se centra en proporcionar entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos. Las ciudades pueden desempeñar un papel importante en la consecución de estos objetivos promoviendo políticas y prácticas de aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos, y sin excepciones.

Este documento de base concentra el contenido de varios documentos de investigación elaborados antes de la cuarta Conferencia Internacional sobre Ciudades del Aprendizaje (ICLC), cuyo tema es **«Inclusión – Un principio para el aprendizaje a lo largo de toda la vida y las ciudades sostenibles»**. Ya existe un discurso bien consolidado sobre el tema, impulsado por la *Declaración de Salamanca y Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales*, adoptado en 1994 por la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales², y –25 años después– debatido durante el Foro Internacional sobre Inclusión y Equidad en la Educación. Esta última conferencia, celebrada en Cali, Colombia, del 11 al 13 de septiembre de 2019, conmemoró el aniversario de la Conferencia Mundial y sirvió de plataforma para que los participantes debatieran sobre la educación inclusiva y la capacidad de las escuelas para dar cabida de manera adecuada a las necesidades educativas especiales³ y, por lo tanto, para satisfacerlas.

A nivel de las ciudades, se ha prestado cada vez más atención a la inclusión como accesibilidad, o a la necesidad de que las ciudades desarrollen su infraestructura física para que las personas con discapacidad puedan acceder a los espacios públicos. Estas dos líneas argumentales nos dicen mucho de lo que ya sabemos sobre el aprendizaje inclusivo en las ciudades. Uno de los principales objetivos de la ICLC –con este documento de base como punto de partida– es reafirmar la importancia de lo que ya se conoce a la vez que se desarrolla una comprensión más holística de la inclusión en las ciudades. Esto implica ampliar la educación inclusiva en la escolarización formal para incluir el aprendizaje

² UNESCO y el Ministerio de Educación y Ciencia. 1994. *Declaración de Salamanca y Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales*. Paris, UNESCO [pdf] Recuperado de: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098427> [Consultado el 19 de septiembre de 2019].

³ Más información sobre la conferencia, incluidos los documentos de la conferencia, pueden consultarse en: <https://www.sdg4education2030.org/international-forum-inclusion-and-equity-education-11-13-september-2019-cali-colombia> [Consultado el 19 de septiembre de 2019].

inclusivo en todas las modalidades (formal, no formal e informal), y aumentar la responsabilidad de las ciudades con respecto a la inclusión, desde la mejora de la infraestructura física hasta el fomento de la inclusión social, en todas las esferas y espacios (familias, comunidades, lugares de trabajo, bibliotecas, museos, plataformas digitales y más allá de ellas).

3. Un marco conceptual para la conferencia

3.1. Inclusión y equidad en educación

La UNESCO define la **inclusión** en la educación como un proceso que ayuda a superar las barreras que limitan la presencia, la participación y los logros de los educandos. La **equidad** consiste en garantizar la «igualdad», es decir, que las necesidades de todos los alumnos tengan la misma importancia.⁴

La inclusión como parte integrante del aprendizaje a lo largo de toda la vida reafirma el derecho de cada individuo a la educación, tal como se estipula en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Se entiende como un proceso relacionado con:

- aprender a vivir con y desde la diferencia;
- identificar y eliminar los obstáculos mediante la compilación, comparación y evaluación de información procedente de una amplia variedad de fuentes a fin de planificar mejoras en las políticas y las prácticas;
- hacer especial hincapié en los grupos de educandos que pueden correr el riesgo de ser marginados, excluidos o tener un rendimiento inferior al esperado.⁵

La equidad en el contexto del aprendizaje a lo largo de toda la vida plantea la necesidad de que los sistemas de educación y las instituciones de aprendizaje sean justos en relación con el acceso, de que proporcionen un apoyo adecuado en el momento de la incorporación y de que creen itinerarios que conduzcan a unos resultados de aprendizaje equitativos. Los sistemas justos y equitativos deben reflejar la naturaleza de la población atendida.

3.2. Inclusión social y educación inclusiva

La inclusión social puede definirse como «el proceso mediante el cual se realizan esfuerzos para garantizar la igualdad de oportunidades, de modo que todas las personas, independientemente de su origen, puedan desplegar todo su potencial en la vida. Tales esfuerzos incluyen políticas y acciones que promuevan la igualdad de acceso a los servicios (públicos), así como actividades que permitan la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus vidas».⁶

⁴ UNESCO. 2017. *Guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación*. París, UNESCO [pdf]
Recuperado de: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259592> [Consultado el 19 de septiembre de 2019].

⁵ Oficina Internacional de Educación-UNESCO. 2016. *Training tools for curriculum development. Reaching out to all learners: A resource pack for supporting inclusive education*. Ginebra, IBE-UNESCO.

⁶ División de Política Social y Desarrollo Social (DSPD) del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA), en colaboración con la UNESCO y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), celebró una reunión de un grupo de expertos sobre «Crear una sociedad

Bynner (2000) vincula la inclusión social con otros conceptos y atributos: riesgos, protección, vulnerabilidad y resiliencia. El impacto de estos factores en las oportunidades de vida está determinado por una combinación de factores individuales y sociales, y está condicionado además por las políticas a nivel institucional y gubernamental. El concepto de inclusión social se utiliza ahora más extensamente en la educación para describir cómo los individuos de ciertas comunidades pueden encontrarse con múltiples formas de privación basadas en una o más características.

También es importante distinguir entre **inclusión en la educación** y **educación inclusiva** (Gale, 2020). La inclusión en la educación se refiere a hacer que la oferta existente sea más accesible para quienes han sido excluidos, mientras que un sistema de educación inclusiva responde y se adapta a los excluidos. Como componente del aprendizaje a lo largo de toda la vida, la educación inclusiva fomenta un «papel activo y la participación de los propios educandos, sus familias y sus comunidades». ⁷ Al adoptar un enfoque holístico, la educación inclusiva tiene por objeto «fortalecer los vínculos entre las escuelas y la sociedad para que las familias y las comunidades puedan participar en el proceso educativo y contribuir a él». ⁸ A fin de mejorar los resultados para los niños, jóvenes y adultos en situación de desventaja, la educación inclusiva propone «desarrollar esfuerzos coordinados para abordar los factores que han puesto a estos grupos en situación de vulnerabilidad y mejorar los factores que los apoyan, en todos los aspectos de sus vidas y a lo largo de toda su vida, desde que nacen hasta que llegan a la edad adulta». ⁹

La mayoría de los modelos de inclusión se centran en gran medida en el grado en el que el sistema educativo formal (escuelas, colegios y universidades) responde a las demandas y necesidades de los ciudadanos. La **educación inclusiva en el contexto de la escolarización formal** implica flexibilidad en el estilo de enseñanza y en la forma en que se concibe el plan de estudios. Es un enfoque centrado en el estudiante que también permite al profesor adaptar sus métodos –tanto de instrucción como de gestión del aula– para responder a las diferentes capacidades y necesidades de los estudiantes. Este enfoque ofrece oportunidades para que las escuelas se conviertan en organizaciones de aprendizaje, lo que les permite encontrar soluciones creativas a los desafíos relacionados con la gran diversidad de capacidades de los estudiantes. Prestar apoyo a las escuelas para que actúen de esta manera es una importante cuestión política que puede requerir reformas que abandonen cierto control centralizado sobre el plan de estudios y la organización de la escuela, permitiendo que los maestros y directores de escuela se sientan responsables y se identifiquen con los programas de estudio y traduzcan en medidas concretas los valores integradores. ¹⁰

Las concepciones alternativas de la educación inclusiva se centran en el aprendizaje y el trabajo de los ciudadanos fuera de las instituciones formales. Esto puede manifestarse a través del **aprendizaje no formal** o del **aprendizaje autónomo**, en el que los grupos de ciudadanos construyen activamente su propia oferta de aprendizaje, con o sin colaboración institucional. Por ejemplo, Kane (2012) presenta una visión general útil de algunas de las muchas formas de **educación popular** en América Latina –

inclusiva: Estrategias prácticas para promover la integración social» en la sede de la UNESCO de París, Francia, del 10–13 September 2007.

⁷ Oficina Internacional de Educación de la UNESCO. 2009. *48ª Conferencia Internacional de Educación. «Educación inclusiva: el camino hacia el futuro»*. Ginebra, Suiza, 25-28 noviembre 2008. París, UNESCO.

⁸ *íbid*

⁹ Ainscow, M. 2016. Diversity and equity: A global education challenge. *New Zealand Journal of Educational Studies*, 51(2), pp. 143–155.

¹⁰ UNESCO y Leonard Cheshire Disability (UK). 2019. Inclusive education for persons with disabilities –Are we making progress? Background paper. International forum on inclusion and equity in education: Every learner matters. Cali, Colombia, 11–13 septiembre 2019. París, UNESCO.

inspiradas por grandes pensadores latinoamericanos de la educación y la pedagogía, como Paulo Freire— que están asociadas con los movimientos sociales. Algunos de estos movimientos han fomentado una oferta educativa amplia y altamente organizada, con distintos grados de apoyo por parte del Estado. Ejemplos de ello son la Universidad Campesina, cuyos valores están basados en el empoderamiento de las personas pobres y marginadas.

En el caso del trabajo de la organización *Participatory Research in Asia* (PRIA, Investigación Participativa en Asia), con sede en la India, la educación inclusiva implica métodos participativos, que reconocen el conocimiento de individuos y organizaciones y lo utilizan para transformar las relaciones entre las personas pobres que son excluidas y las que se encuentran en posiciones de poder y autoridad.¹¹ Un buen ejemplo son los esfuerzos de colaboración de la sociedad civil —en este caso la población urbana pobre— y los municipios de Ajmer, Jhansi y Muzaffarpur para lograr el ODS 6, («Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todas y todos»)¹² Estos conceptos alternativos, que reconocen el aprendizaje no formal e informal y las asociaciones intersectoriales, complementan los enfoques inclusivos de la educación formal a la hora de crear un sistema de aprendizaje a lo largo de toda la vida que sea holísticamente inclusivo.

3.3. Aprendizaje a lo largo de toda la vida y ciudades del aprendizaje

Tradicionalmente, el curso de aprendizaje a lo largo de la vida se ha concebido en dos partes distintas: un periodo de preparación formal seguido de un periodo de puesta en práctica y finalmente de un periodo de retirada (Lengrand, 1970). Por el contrario, el concepto de **aprendizaje a lo largo de toda la vida** reconoce la necesidad de que las personas continúen aprendiendo durante toda su vida, desde que nacen hasta que mueren, y centra la atención en todos los distintos entornos y modos en los que las personas aprenden, entre los que se incluyen el aprendizaje informal y el no formal; en otras palabras, además de ser un aprendizaje a lo largo de toda la vida, se reconoce que el aprendizaje abarca toda la vida. La UNESCO describe el aprendizaje a lo largo de toda la vida como elemento que:

tiene sus raíces en la integración del aprendizaje y la vida, abarca las actividades de aprendizaje para personas de todas las edades y en todos los contextos de la vida (p.ej. en el hogar, en la escuela, en la comunidad o en el lugar de trabajo); se imparte en diversas modalidades — formal, no formal e informal—, las que en conjunto satisfacen una amplia gama de necesidades y exigencias de aprendizaje.¹³

Las **ciudades del aprendizaje** facilitan el aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos, independientemente de su composición cultural y de sus estructuras sociales, políticas y económicas. También contribuyen al cumplimiento del derecho universal a la educación, promueven la educación para el desarrollo sostenible, establecen itinerarios de aprendizaje flexibles y apoyan el desarrollo de

¹¹ Consultar <http://pria.org>

¹² Consultar <https://www.pria.org/featuredstory-establishing-partnerships-between-civil-society-and-municipalities-to-achieve-sdgs-44-206> [Consultado el 15 de julio de 2019].

¹³ Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIL). s.f. Ficha técnica: Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida, Hamburgo, UIL [pdf] Recuperado de: <http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/LifelongLearning/en/UNESCOTechNotesLLL.pdf> [Consultado el 19 de septiembre 2019].

habilidades para el empleo. El concepto de ciudades del aprendizaje es un enfoque centrado en las personas y en el aprendizaje, que proporciona un marco de colaboración y acción para trabajar en los diversos retos a los que se enfrentan con mayor frecuencia las ciudades. Las ciudades del aprendizaje sitúan a las personas en el centro del desarrollo. Al promover la educación y el aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos, facilitan la capacitación individual y la cohesión social, la prosperidad económica y cultural y la sostenibilidad.

De acuerdo con una perspectiva de aprendizaje a lo largo de toda la vida, las iniciativas urbanas orientadas a la inclusión tienen más probabilidades de ser integrales y eficaces si se apoyan en una **gobernanza intersectorial participativa**, que hace referencia a los sistemas de coordinación y toma de decisiones para la definición de objetivos estratégicos y el desarrollo y la implementación de políticas. Estas políticas se elaboran mediante la colaboración de partes interesadas procedentes de las autoridades de los gobiernos locales que trabajan en conjunto con agentes no estatales, como las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. La gobernanza intersectorial participativa en un entorno urbano debería tener más en cuenta las cuestiones de género y facilitar la inclusión y la participación de los jóvenes y las minorías. Esto requiere el empoderamiento de las mujeres y las minorías en el liderazgo local y los asuntos públicos para asegurar una mayor representación de sus prioridades en los procesos de toma de decisiones. Un diálogo continuo y estructurado, así como plataformas de consulta entre las instituciones locales y los agentes no estatales, son instrumentos valiosos para lograr un **empoderamiento civil** a largo plazo. En cualquier ciudad del aprendizaje sostenible, la gobernanza intersectorial participativa y el empoderamiento de la sociedad civil son esenciales para un aprendizaje a lo largo de toda la vida inclusivo.

4. Fuentes de datos para el tema de la inclusión en las ciudades

Las **encuestas internacionales sobre aprendizaje** constituyen una categoría de fuentes de datos que deben incluirse en las ciudades de aprendizaje. Los ejemplos más conocidos son el Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos (PIAAC, por sus siglas en inglés), la Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos (EIAA) y la Encuesta sobre Alfabetización de Adultos y Habilidades para la Vida (ALL, por sus siglas en inglés), la cual se utilizó entre los años 2003 y 2007 después de la EIAA y con anterioridad a las actividades del PIAAC (OCDE, 2013). Se trata de recursos relevantes en la medida en que constituyen instrumentos bien validados que determinan las tasas de participación en todas las formas de aprendizaje de adultos y pueden monitorear los niveles de habilidades a lo largo del tiempo. Las encuestas como el PIAAC son exhaustivas y nos proporcionan datos a nivel nacional sobre ciertas dimensiones de una ciudad del aprendizaje. Asimismo, existen otras medidas que pueden utilizarse tanto a nivel individual como institucional, y otras formas de encuestas que se utilizan en muchas ciudades del aprendizaje. Por ejemplo, en Beijing, se han desarrollado centros de investigación especializados, instituciones y estrategias para supervisar los progresos de manera sistemática. La Comisión Municipal de Educación de Beijing ha creado un grupo de expertos para elaborar el Índice de Evaluación de Beijing a fin de monitorear el rendimiento de la ciudad, que toma como inspiración las *Características Fundamentales de las Ciudades del Aprendizaje*

de la UNESCO (UNESCO, 2015), pero introduciendo modificaciones que se adaptan a las circunstancias específicas de la ciudad.¹⁴

El informe anual de la OCDE *Panorama de la educación: indicadores de la OCDE* constituye la **comparación más completa a nivel nacional** para los Estados miembros de la UNESCO y los países asociados. La publicación incluye medidas sobre los resultados sociales de la educación, las tasas de escolarización, la participación de los adultos en la educación y el aprendizaje (sectores formal y no formal), la distribución de la toma de decisiones y la rendición de cuentas según nivel de gobierno, entre otros indicadores. Además, la OCDE colabora con el Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU) y el Comité Directivo del ODS 4 para trabajar en la construcción de un sistema de datos completo para los indicadores mundiales del ODS 4 para los países miembros y asociados de la OCDE (OCDE, 2018, pág. 15). En algunos casos particulares, la OCDE utiliza información del PIAAC (véase OCDE, 2013), que evalúa las competencias en los tres ámbitos cognitivos de la alfabetización, la aritmética y la resolución de problemas en entornos tecnológicamente ricos, y usa también la Encuesta sobre la Educación de Adultos (2016). Por lo tanto, en algunos países existen datos fiables y de buena calidad, aunque no siempre son exhaustivos en todos los ámbitos.

Sin embargo, **en estas encuestas se ha prestado poca atención al análisis detallado a nivel de las ciudades**. Una forma de llevar a cabo el análisis de datos a nivel de ciudad es utilizar índices y clasificaciones basados en el análisis secundario de los datos existentes, normalmente para proporcionar alguna idea del rendimiento actual y la comparación con otras ciudades (Tibbitt, 2018). Entre los enfoques que han tratado de analizar los conjuntos de datos existentes se encuentra el Índice Compuesto de Aprendizaje Canadiense (CCLI, por sus siglas en inglés) (Cappon y Laughlin, 2013), un enfoque que más tarde fue adoptado en Europa por el Índice Europeo de Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (ELLI, por sus siglas en inglés), desarrollado por la Fundación Bertelsmann de Alemania (Bertelsmann Stiftung, 2010). El CCLI y el ELLI se basaron en los cuatro pilares del aprendizaje de la UNESCO, tal como los expuso Delors (1996): aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser.

La utilidad particular del CCLI en el contexto del desarrollo de las ciudades del aprendizaje es que ha sido capaz de analizar datos a nivel comunitario (y, en el contexto canadiense, ha podido evaluar el aprendizaje a lo largo de toda la vida en 4500 comunidades) y lo ha hecho longitudinalmente, con reiteradas medidas para determinar el alcance del cambio. El CCLI pudo informar sobre el desarrollo de iniciativas de ciudades del aprendizaje tales como el Plan de Aprendizaje Fundacional Comunitario de Edmonton en el estado canadiense de Alberta (Ciudad de Edmonton, 2013). Del mismo modo, el ELLI ha podido hacer comparaciones de países y regiones de Europa y ha sido valorado de forma sistemática por Saisana (2010, p. 43) por tener «las características cualitativas que se utilizarán como material para el análisis del aprendizaje a lo largo de toda la vida en los países de la Unión Europea».

¹⁴ Véase también un informe sobre la creación de un índice de ciudades del aprendizaje más operativo para China en <http://uil.unesco.org/lifelong-learning/learning-cities/more-operable-learning-city-index-china>. Además de Beijing, otras grandes ciudades chinas, como Shanghái, han participado en los debates.

Por lo tanto, existe una base para evaluar los diversos indicadores de progreso en relación con el modelo de las *Características Fundamentales de las Ciudades del Aprendizaje* de la UNESCO y, en algunos casos particulares, se están empleando instrumentos de medición. Sin embargo, el proceso dista mucho de ser sistemático y, si bien podría ser posible acordar medidas de inclusión social (basadas en datos demográficos que se ajusten adecuadamente a las condiciones locales), resultaría un tanto difícil determinar lo que es una ciudad del aprendizaje socialmente inclusiva (basada en los elementos de las condiciones fundamentales del UIL). Por otra parte, **cuando se trata de recopilar nueva información sobre políticas y prácticas de inclusión y aprendizaje a lo largo de toda la vida en las ciudades, las fuentes de datos son limitadas.**

Si tomamos como ejemplo el grupo de jóvenes en situación de riesgo al que los organismos internacionales, los gobiernos y los responsables de la formulación de políticas conceden el mayor nivel de atención —es decir, los que no participan en la educación, el empleo o la formación—, se observa una sorprendente falta de evaluaciones o investigaciones sólidas sobre la eficacia de los programas y las políticas relacionadas con el apoyo a este grupo. Tras poner de relieve esta falta de información, *Eurofound* pidió más investigación; en concreto, la documentación de enfoques cualitativos «para constituir una base empírica sobre cuestiones relacionadas con los procesos de prestación de servicios y experiencias de progresión a través de los itinerarios de empleabilidad» (Eurofound, 2015, p. 56). Además de la falta de pruebas sobre el impacto o la eficacia de los programas y las políticas, se han realizado pocas investigaciones sobre las razones subyacentes que mantienen a los jóvenes fuera de la educación, la formación y el empleo. En consecuencia, las causas profundas de la exclusión de los jóvenes no parecen ser abordadas adecuadamente por las medidas adoptadas en muchos casos.

Se necesita más investigación sobre políticas y prácticas inclusivas en las ciudades porque es importante hacer una distinción entre los niveles nacional y urbano. Si bien asumen la responsabilidad de implementar las políticas e iniciativas nacionales a nivel local, las ciudades también pueden establecer su propio rumbo en respuesta a las necesidades específicas de sus habitantes. De hecho, se ha demostrado —en contraposición a la noción tradicional de centralización en la formulación de políticas— que las innovaciones derivadas de procesos descentralizados en las ciudades, por una parte, pueden responder a las necesidades de la población local y, por otra, tener un impacto más amplio, potencialmente a nivel nacional. Este ha sido el caso en lo que respecta a la escolarización en preescolar de los hijos de inmigrantes en situación irregular en Italia, donde, a raíz de una ley nacional de 2009, se exigió un permiso de residencia para acceder a una serie de servicios, incluidos los servicios de educación no obligatoria. A pesar de ello, la ciudad de Turín, seguida poco después por Florencia y Génova, decidió que la norma no debía aplicarse en los jardines de infancia gestionados por los municipios. Un debate posterior llevó al gobierno nacional a emitir una circular en 2010 en la que se aclaraba que el permiso de residencia no era necesario para inscribir a los niños en las guarderías públicas (UNESCO, 2018).

Las ciudades tienen el poder y la autonomía para impulsar el cambio a nivel nacional, especialmente cuando las políticas y prácticas están bien documentadas y se ponen a disposición de un público más amplio; el aumento de los niveles de recopilación de datos y de intercambio de conocimientos facilitará este proceso.

5. Vulnerabilidad y problemas transversales y la identificación de grupos

A la hora de debatir y analizar la inclusión de las personas vulnerables en las ciudades, es necesario abordar cómo y por qué se identifican «grupos vulnerables». En este contexto, **«vulnerable» denota un riesgo de exclusión de las oportunidades de aprendizaje**, y las personas a las que afecta esta declaración son muchas y diversas. Los intentos de identificar grupos claramente definidos plantean problemas: como la exclusión tiene un carácter multidimensional, es probable que incluso una lista exhaustiva de grupos pase por alto a alguien. Sin embargo, es necesario hacerlo para organizar debates en torno a políticas y prácticas concretas destinadas a tratar una cuestión concreta que concierna a un número significativo de personas. En este documento, la mayoría de los ejemplos se aplican a cuatro grupos vulnerables: **jóvenes en situación de riesgo («incluidos los ninis»), inmigrantes, población excluida digitalmente y población con discapacidad**. Sin embargo, hay muchos otros grupos que pueden ser identificados e incluidos, entre otros, las personas sin hogar, las personas mayores y la población encarcelada. Todos estos grupos, así como otros que no se mencionan aquí, merecen tanta atención como los grupos que figuran en este documento; los cuatro grupos seleccionados sirven de punto de partida.

También es vital que, al hablar de «grupos vulnerables», se reconozca **la posibilidad de que una misma persona se vea afectada por diferentes formas de exclusión**. Es posible que una persona sea a la vez inmigrante y joven en situación de riesgo, o bien persona con discapacidad y excluida digitalmente. Las **políticas y prácticas de aprendizaje a lo largo de toda la vida pueden responder simultáneamente a las necesidades de los diferentes grupos, que en realidad a menudo se solapan**. Por ejemplo, en Viena, Austria, la *Jugendcollege* (escuela superior de juventud) perteneciente a la iniciativa de integración *Start Vienna* presta servicios a los inmigrantes que no están escolarizados, no tienen empleo ni formación («ninis»). La iniciativa se desarrolló en 2015 con la participación del Departamento de Integración y Diversidad de la ciudad junto con numerosas instituciones educativas y organismos de financiamiento. Iniciado en 2016, el programa ofrece educación, formación y tutoría gratuitas a jóvenes solicitantes de asilo y a refugiados de edades comprendidas entre los 15 y los 21 años, procedentes principalmente de Afganistán, Siria y Somalia, por un periodo máximo de nueve meses. Algunos de los módulos básicos que permiten a los jóvenes salir del instituto con un certificado de finalización de la escuela obligatoria son las matemáticas, el inglés, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la lengua alemana. A su vez, un módulo obligatorio sobre «participación crítica» enseña temas para fomentar la coexistencia social y política pacífica en Austria. La «matrícula» en la Escuela Superior de Juventud se basa en la asistencia a una evaluación de uno o dos días, durante los cuales se evalúan los conocimientos y la motivación de los posibles alumnos. Desde su puesta en marcha, 1270 jóvenes inmigrantes han participado en la iniciativa, de los cuales 160 la han completado y han seguido estudios superiores o han encontrado empleo.

Todas las definiciones de los grupos vulnerables se basan en factores contextuales, como la edad, la situación laboral y el nivel de instrucción, pero hay otros factores contextuales que pueden ser comunes a todos los grupos, como el género, el origen étnico y la ubicación geográfica. **La exclusión es más pronunciada en los barrios marginales y las zonas desfavorecidas, donde la vulnerabilidad puede verse exacerbada por un sentimiento de abandono y aislamiento, y los grupos vulnerables**

suelen estar ubicados en algunas de las zonas menos desarrolladas de las ciudades. Las iniciativas de aprendizaje a lo largo de toda la vida centradas en la participación de la comunidad, que fortalecen los vínculos sociales y fomentan una participación más amplia en el aprendizaje en los barrios más pobres, pueden promover muy eficazmente la inclusión. Por ejemplo, en Rosario, Argentina, el Centro Cultural El Obrero tiene como objetivo hacer que la cultura sea más accesible a la comunidad local, la cual alberga a un número cada vez mayor de inmigrantes en situación irregular. Al promover sus derechos y fomentar la diversidad cultural y las identidades, el programa trata de ofrecer una mejor calidad de vida a la población.

El vínculo sinérgico entre la comunidad y el aprendizaje es también la base del **proyecto Learning Neighbourhoods en la ciudad de Cork, Irlanda**, que adopta «un enfoque de desarrollo comunitario para crear confianza, integración y sentido de pertenencia por parte de la comunidad al proyecto» (O'Sullivan et al., 2017, p. 534). La definición práctica de un «barrio de aprendizaje» se basa en que «tiene un compromiso permanente con el aprendizaje, al ofrecer oportunidades de aprendizaje inclusivas y diversas a comunidades enteras mediante la asociación y la colaboración» (O'Sullivan et al., 2016, p. 2). Los barrios de aprendizaje se han diseñado teóricamente de acuerdo con el concepto de creación de comunidades. Se trata de la simbiosis esencial entre la reflexión, el aprendizaje y el desarrollo de la comunidad, y también se refiere a que los habitantes tienen tanto la capacidad como la oportunidad de participar en la configuración de un futuro sostenible si traducen los programas mundiales en iniciativas locales.

6. Jóvenes en situación de riesgo («ninis»)

El término **NEET —no educación, empleo o formación—** («nini») surgió por primera vez en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a finales de los años ochenta, pero no se introdujo formalmente a nivel de políticas hasta 1999, cuando el gobierno publicó su informe *Bridging the gap: New opportunities for 16-18 year olds not in education, training or employment report* (reduciendo la brecha: nuevas oportunidades para los jóvenes de 16 a 18 años que no aparecen en el informe sobre educación, formación o empleo) (SEU, 1999). A principios del milenio, en casi todos los Estados miembros de la UE, así como en Japón, Nueva Zelanda, la Provincia china de Taiwán, la Región Administrativa Especial de Hong Kong de la República Popular China y, más recientemente, en la República Popular China, se habían adoptado conceptos similares relativos a la juventud no comprometida o excluida. El uso de NEET como término o categoría ha sido criticado por ser demasiado heterogéneo o, en algunos casos, por ser utilizado para estigmatizar (Maguire, 2015; Gardner et al., 2017). Ante la falta de una definición internacionalmente reconocida de NEET, las características de los jóvenes clasificados como «NEET» o «ninis» difieren mucho de un país a otro, lo que dificulta las comparaciones entre países, incluso a nivel regional (Bardak et al., 2015; Mascherini, 2017).

Con el fin de supervisar el indicador NEET 8.6.1 para la meta 8.6 del ODS («promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos»), los datos se analizan desglosados por sexo y nivel de educación de acuerdo con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE). Distingue dos subgrupos diferentes:

los jóvenes desempleados que no están escolarizados o formados y los jóvenes que no están en el mercado laboral ni se encuentran estudiando o formándose (OIT, 2016; IEU, 2016). El indicador NEET elaborado por Eurostats para los Estados miembros de la UE cubre nueve grupos de edad diferentes y está desglosado por sexo, situación en el mercado laboral (desempleados, inactivos) y nivel de educación (al menos en el primer ciclo de enseñanza secundaria y, como máximo, en el segundo ciclo de enseñanza secundaria).

La identificación de los factores de riesgo y las razones de la vulnerabilidad, así como de los subgrupos específicos, son pasos necesarios para delimitar una respuesta política que permita abordar el reto de los «ninis». Si bien los indicadores descriptivos y las estadísticas son esenciales y reveladores, se requiere un análisis más profundo para comprender las características y los factores que ponen a los jóvenes en riesgo de convertirse en «ninis». Además, dada la enorme diversidad que existe dentro del grupo de los «ninis» y las diferentes realidades a las que se enfrentan, es necesario identificar subgrupos específicos con más detalle. Este desglose de la población de los «ninis» en subgrupos específicos debe ponerse en práctica en el contexto de cada país, incluso a nivel subnacional y local. El análisis de la composición particular de la población de los «ninis» y el grado de vulnerabilidad (niveles de riesgo) es muy importante dentro de un contexto particular para comprender las necesidades específicas y hacerles frente mediante políticas, estrategias e intervenciones programáticas específicas.

Identificar las **razones de vulnerabilidad de los jóvenes** (por qué una persona abandona la escuela, la formación o el trabajo) es el primer paso para que los responsables de la formulación de políticas comprendan los diferentes grupos de los «ninis» y, en última instancia, propongan intervenciones de política con objetivos específicos. Reconocer los principales condicionantes que hacen que una persona se convierta en un «nini» también es importante para la prevención o la intervención temprana en materia de políticas. Existe una heterogeneidad de factores de riesgo —sociales, económicos, culturales e individuales— que predicen la probabilidad de que un joven se convierta en un «nini». Los antecedentes familiares y migratorios pueden desempeñar un papel importante, al igual que otros factores, como la discapacidad, el origen étnico, la ubicación geográfica o el género. Por lo general, el convertirse en un «nini» es el resultado de una compleja interacción de diferentes factores.

6.1. Políticas y prácticas para la inclusión de los jóvenes en situación de riesgo («ninis») en las ciudades

Se debe hacer una distinción clave entre aquellas **políticas y prácticas que buscan evitar que los jóvenes se conviertan en «ninis»** y aquellas que buscan **volver a involucrar a los jóvenes y apoyarlos en su transición para que abandonen la condición de «ninis»**. La Fundación Europea de Formación (FEF) diferencia las respuestas políticas dirigidas a los «ninis» como «políticas de prevención» (prevención del abandono escolar temprano y facilidad para pasar de la escuela al trabajo), «políticas de reintegración» (apoyo a la reinserción de los jóvenes en el sistema educativo o en el mercado de trabajo) y «políticas de compensación» (medidas de asistencia social como último recurso para paliar la exclusión) (Bardak, 2015, p. 51). En cualquier caso, en la práctica, estos distintos tipos de políticas y programas a menudo se superponen y se combinan como un conjunto holístico de medidas.

Un ejemplo de un enfoque holístico de las políticas de transición de la escuela al trabajo se encuentra en la ciudad de York, Reino Unido, que ha desarrollado un Plan de Participación y Reducción de NEET específico para 2015-2017 (ciudad de York, 2016). Este plan incluye siete prioridades clave con especificaciones sobre cómo se pretende aplicarlas y cómo se medirán los logros (objetivos). El plan también estipula las obligaciones de las autoridades locales, en particular las escuelas, los colegios y otras instituciones de formación. Analiza los datos disponibles para los NEET de edades comprendidas entre los 16 y los 18 años, establece mecanismos de presentación de informes, rendición de cuentas y alineación con las principales partes interesadas y formula cinco resultados que la ciudad de York pretende conseguir en beneficio de los jóvenes, los cuales están en consonancia con el Plan y la Estrategia de la ciudad de York para la Infancia y la Juventud,¹⁵ la Estrategia para la igualdad de York (2016-2020),¹⁶ y con el Plan de Habilidades de York para el periodo 2017-2020.¹⁷ El Plan de Participación y Reducción de NEET 2015-2017 también incluye una evaluación de riesgos y acciones planificadas con el objetivo de reducir, eliminar o aceptar los factores de riesgo que puedan obstaculizar la implementación del plan (ibíd.).

El modelo *BladeRunners* de la **ciudad de Vancouver** está considerado como uno de los programas de mayor éxito en **Canadá** para respaldar la transición hacia el empleo de los jóvenes desfavorecidos (OECD LEED, 2013). *BladeRunners* fue concebido en el centro de Vancouver en 1994 y posteriormente se desarrolló un sistema único de «soporte 24/7»¹⁸ para temas relacionados con el empleo. Desde entonces, el programa se ha expandido a más de 20 comunidades de la provincia de la Columbia Británica. El centro original de Vancouver ofrece los siguientes servicios a los jóvenes desfavorecidos (de 15 a 30 años): desarrollo y reconocimiento de habilidades, permanencia y progresión en el empleo, y aprendizaje basado en el trabajo. El objetivo final del programa es desarrollar unas habilidades y una experiencia laboral que favorezcan un vínculo a largo plazo con los jóvenes y la integración social de los jóvenes que se enfrentan a múltiples obstáculos. Los instrumentos del programa comprenden la evaluación inicial, la formación, su colocación laboral en las obras de construcción y el apoyo de los coordinadores del programa, que es una característica esencial del modelo. El modelo tiene un fuerte componente asociativo y su evolución hacia una asociación entre el sector público y el privado en 2003 ha acentuado aún más la importancia de apoyar al sector privado (construcción y otras industrias), que es vital para el éxito del programa (ibíd.). Con una tasa de colocación laboral del 88%, una tasa de participación femenina del 32% y una participación de los pueblos indígenas del 66%, *BladeRunners*

¹⁵ Ayuntamiento de la ciudad de York. s.f. *Children and young people in care: York's strategy 2016–2020*. [pdf] Recuperado de:

<https://www.yor-ok.org.uk/workforce2014/Childen%20%20Young%20People%20in%20Care%20Strategy%202016%202020.pdf> [Consultado el 19 de septiembre de 2019].

¹⁶ Ayuntamiento de la ciudad de York. s.f. *York's equality strategy 2016–2020: A fairer York*. [pdf] Recuperado de:

https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=2ahUKEwiw2LPn8tfjAhWtyqYKHQR6BfAOFjACegQIABAB&url=http%3A%2F%2Fwww.york.gov.uk%2Fdownload%2Fdownloads%2Ffid%2F11354%2Fyork_equality_strategy.pdf&usg=AOvVaw3P_2fnAa4Vz0K05ya_a71w [Consultado el 19 de septiembre de 2019]

¹⁷ https://www.york.gov.uk/downloads/download/3957/york_skills_plan_2017-2020

¹⁸ Los participantes en el programa disponen de asistencia las 24 horas del día, los siete días de la semana, y disponen de un número de teléfono móvil para contactar con su coordinador en cualquier momento. (OCDE LEED, 2013, p. 29).

está ayudando a diversos jóvenes a convertirse en ciudadanos valiosos y a que contribuyen a la vida de las comunidades locales.¹⁹

El acercamiento puede resultar eficaz para lograr la participación de los «ninis» y puede realizarse en un sitio específico y separado, por ejemplo, en una «ventanilla única» o en un centro juvenil. Alternativamente, puede hacerse a través de un modelo independiente que incluya servicios móviles y comunitarios. Asimismo, se recurre cada vez más a Internet, a los medios de comunicación social y a los servicios de telefonía inteligente para aumentar la notoriedad y ofrecer un modelo de divulgación y publicidad en línea. La difusión móvil en las calles es eficaz para derribar las barreras y las percepciones que los «ninis» puedan tener de los servicios públicos de empleo (SPE), fomentar la confianza mutua e iniciar el proceso de involucración o de reincorporación.

Un ejemplo de un trabajo de alcance comunitario es el enfoque de «ventanilla única» en **dos comunidades de Costa Rica, Desamparados y Upala**, que forma parte de una estrategia para elevar la visibilidad de los servicios de empleo juvenil. El programa, dirigido a jóvenes de 15 a 35 años en situación de vulnerabilidad, y con especial atención a las mujeres, fue diseñado para abordar los siguientes desafíos a los que se enfrentan los jóvenes de Costa Rica sin trabajo: (1) falta de información estructurada sobre las oportunidades de educación y trabajo, (2) educación y formación insuficientes, y (3) políticas públicas débiles sobre el desempleo. Una de las lecciones aprendidas fue que en los procesos de planificación deben participar todas las partes interesadas. En este caso, los gobiernos locales no participaron como socios prioritarios cuando se creó el programa, lo que dificultó la incorporación de sus necesidades, responsabilidades y capacidad de respuesta. Se debe fomentar la propiedad y la capacidad de liderazgo de las partes interesadas locales, ya que estas son las personas que impulsarán el progreso del proyecto. Es importante garantizar que el concepto de ventanilla única se integre plenamente en la planeación, la estructura orgánica y en el presupuesto general municipal de forma permanente.²⁰

Existen una serie de programas que tienen por objeto mejorar la empleabilidad y la productividad de los jóvenes mediante programas de educación y formación profesional, o a través de la adquisición de experiencia laboral. Por ejemplo, la Iniciativa para el Desarrollo Empresarial Juvenil Inclusivo para el Empleo (YIEDIE, por sus siglas en inglés) de **Ghana**, es un programa del sector privado de las ciudades de **Accra y Takoradi**, que funciona los fines de semana (16 sesiones de formación de ocho semanas de duración), y se dirige a los jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 35 años que desean desarrollar sus habilidades interpersonales para tener más posibilidades de ser contratados en el sector de la construcción. En Takoradi, el programa trabaja con la asamblea del gobierno local para apoyar el programa y atraer a los solicitantes. Incluye componentes de capacitación en habilidades y desarrollo, formación empresarial y aprendizaje. El número de jóvenes que se incorporan anualmente es de 1600. Las fuentes de financiación son la Fundación *MasterCard* y la iniciativa *Youth Forward*. Al igual que en varias iniciativas del sector privado en materia de empleo juvenil en Ghana, a los participantes se les cobra unas tasas (Avura et al., 2016).

¹⁹ Ciudad de Vancouver. s.f. *BladeRunners* [en línea] Recuperado de: <https://www.vancouveryouth.ca/node/558> [Consultado el 19 de septiembre de 2019].

²⁰ <https://www.sdgfund.org/case-study/youth-employment-and-migration-costa-rica>

6.2. Principales desafíos para la inclusión de los jóvenes en situación de riesgo («ninis») en las ciudades

La mayoría de los problemas o desafíos señalados explícitamente en los estudios realizados están relacionados con la falta de información (datos) sobre los «ninis», así como con la gobernanza y la implementación. Se hace poca alusión en lo que respecta a la formulación de respuestas en materia de política, estrategias y programas. Uno de los principales problemas que se pueden detectar es el de **distinguir, buscar y monitorear a los «ninis»**. Si los datos disponibles no están desglosados por las características específicas que determinen las vulnerabilidades, será difícil identificar adecuadamente los factores de riesgo y los subgrupos, lo que constituye una condición previa para las intervenciones con fines específicos. Los datos disponibles a menudo no permiten evaluar si el hecho de convertirse en «nini» es voluntario o no, ni tampoco ubicar un (posible) «nini» en una etapa específica de su transición de la educación al trabajo. Se observan importantes lagunas en los conocimientos sobre las necesidades y expectativas de los «ninis».

Por otro lado, a menudo **faltan unos sistemas de información y análisis sólidos en materia de educación, formación y mercado de trabajo, que abarquen los sectores no formal e informal y los aspectos cualitativos del empleo**, que sirvan de base para la elaboración de políticas, el establecimiento de objetivos y la evaluación de las repercusiones. En los casos en que existen tales sistemas de información, solo se utilizan de forma aislada: los datos no se contrastan para comprender mejor las disparidades, las vulnerabilidades y lo que funciona mejor. La ausencia de una evaluación formal o la falta de objetivos cuantificables (e información de referencia) en muchas de las experiencias analizadas está impidiendo la formulación de políticas bien fundamentadas. La eficacia de las medidas políticas y su impacto rara vez se evalúa sistemáticamente, tampoco mediante enfoques longitudinales. La falta de documentación, seguimiento y evaluación de los programas para la juventud se considera una de las principales deficiencias y hace casi imposible la evaluación objetiva de los resultados de las ciudades en materia de desarrollo juvenil.

Aunque es posible que las ciudades, los municipios y los gobiernos locales cuenten con políticas para la juventud, a menudo **no abordan las vulnerabilidades particulares de los «ninis»** y existen **problemas con respecto a su aplicación**. A su vez, estas políticas no están respaldadas por planes de implementación, ni por recursos y capacidades adecuados, y con frecuencia son desconocidas para los funcionarios responsables. Las capacidades institucionales para ofrecer programas para la juventud se ven a menudo amenazadas por la falta de objetivos claros, la falta de metas, un enfoque limitado y una capacitación insuficiente del personal involucrado. Se ha comprobado que, a pesar de la impresionante labor realizada por los representantes de la juventud, su papel se ve a menudo menoscabado. La necesidad de profesionalización, sensibilización y formación sobre cuestiones relativas a la juventud en todos los niveles se ha planteado como un asunto urgente.

La falta de claridad en las responsabilidades, la falta de una visión global, un mandato limitado o un grupo objetivo, el trabajo aislado, las capacidades limitadas de coordinación y la ausencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas a menudo dificultan la implementación de las políticas. Las estrategias y los enfoques de divulgación para promover la inclusión activa de los jóvenes son inadecuados y no llegan a los jóvenes más vulnerables y en situación de riesgo por lo que, según se ha señalado, son insuficientes. También se han detectado problemas para garantizar

un mayor equilibrio entre hombres y mujeres en las respuestas políticas y superar los obstáculos basados en el género. Al poner en práctica programas y políticas nacionales para los jóvenes a nivel local, las autoridades a menudo se enfrentan a la falta de flexibilidad, a la duración limitada de esas iniciativas y a los recortes presupuestarios y a las limitaciones financieras. Los gobiernos locales y los proveedores, en particular las organizaciones no gubernamentales, consideran que **garantizar un financiamiento sostenible es uno de los retos más importantes**. La necesidad de adaptarse continuamente a la evolución del mercado laboral local plantea otro desafío para muchos agentes que ofrecen programas para jóvenes.

Es asimismo necesario que haya **marcos de política que faciliten la transición de la economía informal a la economía formal**. Estos marcos ya se han desarrollado en algunas partes de América Latina y se basan en el entendimiento de que las intervenciones son más eficaces cuando abordan aspectos como la diversidad y la magnitud de la economía sumergida a través de un conjunto completo de instrumentos. Esta estrategia integrada debería (1) promover el acceso a una experiencia de calidad en el primer empleo (como en Brasil, Jamaica y Uruguay), (2) asegurar que se formalice adecuadamente (como en Colombia y Paraguay), y (3) promover el espíritu emprendedor de forma oficial (como en Chile y México) (OIT, 2017).

7. Inmigrantes

En una era de profundos cambios demográficos, socioeconómicos y tecnológicos, la **inmigración y los desplazamientos forzados** son las principales preocupaciones políticas. Las personas se desplazan a través de los países o dentro de ellos por diferentes razones. Además de los factores económicos (internos o internacionales), la inmigración irregular y el desplazamiento forzado como consecuencia de las crisis, los conflictos armados y los desastres naturales han aumentado enormemente. Las personas que participan en estos viajes a menudo viven al margen de la sociedad, emprenden un viaje interminable y son muy vulnerables al riesgo de exclusión y segregación en muchos ámbitos, incluida la educación. Responder a las necesidades educativas de las personas de origen inmigrante y de los recién llegados implica que muchos actores creen un conjunto de interacciones y responsabilidades complejas, sobre todo a nivel de las ciudades, ya que representan el destino final de la mayoría de los inmigrantes y de las personas desplazadas forzosamente. A este respecto, en la Declaración de Incheon se reconocía la necesidad de avanzar en el plano local y se pedía que se establecieran «alianzas sólidas en los planos local, regional, nacional e internacional» para lograr un aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos (UNESCO, 2015). La forma en que los inmigrantes y refugiados se integran en las comunidades urbanas varía de una ciudad a otra en función de muchos factores, pero normalmente depende de la capacidad de las ciudades para decidir qué acciones deben llevarse a cabo, cómo llevarlas a cabo y de los fondos disponibles.

La integración social y educativa de las personas de origen inmigrante y de las personas desplazadas por la fuerza es importante, ya que en ella se reconoce la necesidad de «integrar a lo diferente» (Poon-McBrayer, 2012). La «integración» acepta o integra partes de la cultura de los recién llegados en el sistema de acogida para aumentar la tolerancia y el respeto. En la actualidad, sin embargo, todavía es el individuo con diversas necesidades el que debe adaptarse a un sistema existente. Por el contrario, **la inclusión respeta los derechos y responde a las necesidades de todos los que forman**

parte de ella, creando un espacio donde se celebra y valora la diversidad. Por lo tanto, para abordar la diversidad es necesario incluirla.

Al igual que los conceptos de integración e inclusión, a menudo surge un malentendido con respecto a los términos «multicultural» e «intercultural», que por lo general se utilizan sin distinción en la descripción de las políticas educativas nacionales. No obstante, en base a las Directrices de la UNESCO sobre la Educación Intercultural, «la educación multicultural recurre al aprendizaje de otras culturas para lograr la aceptación», mientras que la educación intercultural refleja la aspiración a encontrar un modo de «convivencia en las sociedades multiculturales, propiciando la instauración del conocimiento mutuo, el respeto y el diálogo entre los diferentes grupos culturales» (UNESCO, 2006). El multiculturalismo puede asociarse a una integración que denota un proceso bidireccional que requiere algunos ajustes por ambas partes, es decir, por parte de los recién llegados y los residentes locales o por parte de la minoría cultural y las mayorías culturales. **Por otra parte, el interculturalismo hace hincapié tanto en la integración como en la inclusión social.** Fomenta el conocimiento de otras culturas, pero también se ocupa de las desigualdades estructurales a las que se enfrentan a menudo los miembros de los grupos minoritarios y supone la adopción de medidas para eliminar las desventajas educativas sistemáticas (Barret, 2013). La diversidad se convierte en la norma y no en una situación especial (Santerini, 2010).

7.1. Políticas y prácticas para la inclusión de los inmigrantes en las ciudades

La **ciudad de Hamburgo, en Alemania**, inició un proyecto piloto, *I am a Hamburger* (soy hamburgués), que proporciona a las personas de origen inmigrante (y especialmente de la comunidad turca) información, orientación y educación sobre cómo pasar por el trámite de la nacionalización. Hasta ahora, el proyecto ha asesorado y ayudado a unas 2700 personas interesadas en conseguir la nacionalidad. Hasta la fecha, se ha informado a más de 10 000 personas sobre la campaña a lo largo de más de 200 campañas. Desde entonces, las ciudades alemanas de Hannover y Kassel han iniciado proyectos piloto inspirados en el modelo, mientras que la ciudad de Hamm ha establecido un punto de servicio central para asesorar a los inmigrantes (Wegweiser-Kommune, 2019). Para prevenir la discriminación y luchar contra el racismo y la xenofobia, muchas ciudades alemanas han puesto en marcha una serie de iniciativas, entre las que se incluyen la contratación de defensores del pueblo locales, programas de educación, oficinas de derechos humanos y campañas contra la incitación al odio.

Los recursos financieros para la integración de inmigrantes y refugiados pueden representar un reto, especialmente en entornos de bajos ingresos. En algunos países, las ciudades han reservado fondos especiales para apoyar la educación de los inmigrantes más vulnerables, como los menores sin papeles o no acompañados. Por ejemplo, la ciudad de **Sint-Niklaas, en Bélgica**, ha creado un fondo de solidaridad al que todas las escuelas, públicas y privadas, contribuyen con el fin de financiar proyectos educativos para alumnos sin papeles (PICUM, 2008).

El idioma es esencial para la integración de los inmigrantes. En **La Haya, Países Bajos**, las autoridades locales organizan clases de acogida para solicitantes de asilo (a los que todavía no se les ha concedido la condición de refugiados), que suelen tener lugar en los centros de asilo o cerca de ellos. Los niños que no hablan holandés reciben primero clases de idiomas y luego se les va introduciendo gradualmente otras materias. Transcurridos un máximo de dos años, los niños se incorporan al

sistema educativo oficial. Del mismo modo, en **Oslo, Noruega**, se ofrecen a los niños clases iniciales de bienvenida antes de empezar la educación nacional. La duración de las clases varía desde unos pocos meses hasta los dos años (Eurocities, 2017). En Oslo, los refugiados de 16 años o más están obligados a completar al menos 600 horas de formación lingüística. Las personas con necesidades especiales pueden recibir hasta 3000 horas de formación.

Paralelamente, en **São Paulo, Brasil**, el programa *Portas Abertas: Português para Imigrantes* (puertas abiertas: portugués para inmigrantes) ha proporcionado enseñanza de idiomas a los inmigrantes como parte de una política pública estructurada desde 2017. Es el resultado de una alianza entre la Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía de la ciudad y la Secretaría Municipal de Educación y ha ofrecido 600 plazas para inmigrantes en 10 escuelas municipales diferentes durante su primer semestre.

La educación sobre diversidad y multiculturalidad se ha convertido cada vez más en una prioridad de las ciudades y fomenta las conexiones entre sus habitantes. Las ciudades están invirtiendo en este tipo de educación para cambiar actitudes y promover la apertura y la diversidad. **Ammán, en Jordania**, dio refugio a más de 400 000 sirios en 2016, y casi el 30% de sus habitantes declaran haber nacido en el extranjero. Uno de sus distritos, Badr Nazzal, utiliza una serie de microiniciativas, establecidas gracias a donantes internacionales y socios locales, con el fin de luchar contra la segregación espacial y conectar a las comunidades anfitrionas y a las de refugiados. Una de estas iniciativas fue la rehabilitación de parques locales con el objetivo de que se conviertan en «espacios de encuentro» entre los refugiados sirios y los ciudadanos jordanos (Hofer 2017²¹). La segunda iniciativa ofreció cursos de entrenamiento de fútbol para niños de 8 a 12 años de edad de las comunidades anfitrionas y de refugiados. A pesar de su utilidad, las limitaciones financieras y temporales del proyecto impidieron su ampliación. La inclusión en un programa sostenible a largo plazo respaldado por un financiamiento adecuado habría sido más eficaz.

7.2. Principales retos para la inclusión de los inmigrantes en las ciudades

Las poblaciones inmigrantes en situación de vulnerabilidad en las ciudades, tanto en los países de bajos ingresos como en los de altos ingresos, tienen un acceso deficiente a los servicios básicos – como la educación, la vivienda y el transporte–, lo que fomenta la desilusión, el descontento y, a veces, la violencia. La educación puede desempeñar un papel crucial en la lucha contra la desigualdad y la discriminación en las zonas urbanas; sin embargo, **los gobiernos municipales suelen tener un poder limitado en lo que a educación se refiere**. Por lo tanto, es esencial una formulación de políticas integrada a nivel subnacional para atender las necesidades de los inmigrantes y de las personas que se han visto obligadas a desplazarse forzosamente.

Las ciudades se enfrentan a grandes retos a la hora de abordar la inmigración a través de la planeación urbana y las iniciativas de desarrollo. La **falta de recursos humanos y financieros y la escasa coordinación obstaculizan las mejoras hacia el progreso**. La planeación para la integración de las personas de origen inmigrante y de las personas desplazadas forzosamente implica la **adopción de enfoques holísticos que favorezcan la inclusión por encima de la marginación y la segregación**.

²¹ https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/MC2CM_Amman_EN.pdf

Esto significa pensar de antemano en formas de superar la amplia serie de barreras que impiden que los inmigrantes y las personas desplazadas por la fuerza contribuyan plenamente a la economía y al sistema urbano. Responder a sus necesidades de integración a nivel local fomenta las oportunidades de crecimiento económico para el conjunto de la economía, al tiempo que reduce las tensiones y los conflictos entre grupos.

Dado que los municipios están a la cabeza en la acogida e inclusión de inmigrantes y refugiados, necesitan mejorar sus conocimientos para hacer frente a estos problemas, y el gobierno central tiene la responsabilidad de apoyar sus iniciativas. Sin embargo, debido a la falta de coordinación entre los niveles central y subnacional, las **ciudades suelen tomar la iniciativa en la creación de actividades y asociaciones con otras partes interesadas**. Esto crea la necesidad de que las ONG y los organismos humanitarios se coordinen con las autoridades locales y otros departamentos nacionales para asegurar que se tengan en cuenta las opiniones de los inmigrantes y de las personas desplazadas por la fuerza en el diseño y la prestación de servicios. Por consiguiente, es esencial establecer un diálogo con ellos para que las autoridades locales conozcan sus necesidades.

Invertir en la **recogida de datos** es imprescindible **para mostrar dónde se perciben con mayor claridad las necesidades de acceso a los servicios básicos y, en particular, a la educación**. La **inversión en ofrecer acceso a una educación de calidad que sea pacífica y culturalmente receptiva es fundamental**, al igual que los entornos de aprendizaje inclusivos para los inmigrantes y refugiados de todas las edades. Por ejemplo, esto incluye clases de idiomas adaptadas a la edad, campañas de diversidad en las escuelas para la población inmigrante y no inmigrante, formación profesional y oportunidades para fomentar el contacto entre los diferentes grupos. La gestión de la diversidad y la creación de las condiciones necesarias para construir sociedades sostenibles e inclusivas debe convertirse en una preocupación para todos.

8. Población excluida digitalmente

El Instituto de la UNESCO para la Utilización de las Tecnologías de la Información en la Educación (UNESCO-ITIE) define la **alfabetización digital** como «un conjunto de competencias básicas que incluyen el uso y la producción de medios digitales, el tratamiento y la recuperación de la información, la participación en redes sociales para la creación y el intercambio de conocimientos, y una amplia gama de competencias informáticas profesionales» (2011, p. 2). En los últimos años, sin embargo, han surgido nuevas formas de datos digitales (por ejemplo, nuevas visualizaciones e infografías). Este cambio ha exigido que se preste más atención a la importancia de los datos y la **alfabetización de datos**, incluida la comprensión de las hojas de cálculo digitales, la codificación de código abierto y los datos que soportan las plataformas digitales. A pesar del creciente interés en el conocimiento de los datos, el concepto está menos operativo que la alfabetización digital y, en el caso de la aplicación a nivel de las ciudades, aún no se ha explorado a fondo ni se ha incorporado en las políticas de gobernanza abiertas digitalmente ni en las prácticas urbanas dirigidas por los ciudadanos.

Independientemente de cómo se definan, la alfabetización digital y la de datos forman parte de unas desigualdades sociales y educativas mucho más acusadas. **La relación entre inclusión social y digital es evidente en los debates sobre la brecha digital**. Aunque estos debates tienen sus raíces en la

integración temprana de Internet y la *World Wide Web* (Red informática mundial), algunos de los puntos clave que se han planteado son primordiales a la hora de afrontar los retos actuales en materia de alfabetización tanto digital como de datos. Ya en 2001, Castells (2001) identificó riesgos en las formas en que las personas pueden ser excluidas socialmente al no poder participar digitalmente. Sostuvo que los diferentes niveles de acceso a los servicios digitales y el uso de los mismos «añaden una brecha fundamental a las fuentes existentes de desigualdad y exclusión social en una interacción compleja» (ibíd., pág. 247). En otras palabras, la inclusión no consiste únicamente en tener acceso a las tecnologías digitales, sino en tener las habilidades, la educación y la sensibilidad para participar en la vida social, económica, política y cultural (Wessels, 2015; Alsheikh et al., 2011). El acceso a los recursos sociales, digitales y educativos está determinado por contextos específicos mundiales, nacionales, regionales y locales (Norris, 2000; Ragnedda et al., 2015). Esto significa que, si las personas tienen niveles desiguales de oportunidades para desarrollar habilidades digitales y de datos, son menos capaces de participar en los procesos democráticos y entrar en el mercado laboral.

La **brecha digital**, entendida como el acceso limitado o nulo a los entornos digitales, tal vez esté disminuyendo, al menos en algunos países; sin embargo, este notable progreso debería evaluarse cuidadosamente y sopesarse en relación con otras formas de diferenciación incipientes y más sutiles. Las alfabetizaciones digitales y de datos siguen siendo preocupantes en cuanto a las tendencias sociodemográficas de la exclusión. Lo que hace más difícil la implementación de nuevas soluciones digitales son las constantes y múltiples brechas digitales entre los diferentes grupos sociodemográficos. El acceso a la alfabetización digital y de datos es limitado en los países con un PIB más bajo (Rashid, 2016) y para los más vulnerables de la sociedad, como los adultos mayores de las zonas urbanas deprimidas (Lido et al., 2016) –como en el caso del programa colombiano *AdulTiCoProgram* (UNESCO 2017²²)–, por ejemplo en el caso de las personas que padecen problemas de salud mental (Robotham et al., 2016), las personas que no hablan el inglés como lengua nativa (Deen-Swarray, 2016), o los ciudadanos que se enfrentan a la pobreza y a conflictos a escala mundial (UNESCO, 2011). El Índice de Inclusión Digital de Australia pone de manifiesto la paradoja de las tres barreras principales –la naturaleza financiera/asequibilidad, las habilidades y el acceso– en contraste con los beneficios financieros y de calidad de vida tangibles producto de esa participación digital (Thomas, 2017). En los entornos digitales surgen importantes brechas digitales, ya que una falta de preparación o un acceso inadecuado a la información, a los conocimientos digitales prácticos y a la participación crítica en diferentes plataformas pueden dar lugar a experiencias bien diferenciadas en el ámbito digital. Las diferencias en la alfabetización de datos parecen aún más problemáticas cuando a esto se suma la necesidad de puestos de trabajo en el campo de la ciencia de datos y la alfabetización de datos que aumentan con la tecnología emergente. Si no se amplía el acceso y el grado de utilización de esas competencias por parte de los educandos que no están lo suficientemente representados, los programas de datos abiertos de ciencias corren el riesgo de reproducir las desigualdades, tanto dentro como fuera de los contextos educativos formales.

8.1. Políticas y prácticas para la inclusión de la población excluida digitalmente en las ciudades

²² <https://en.unesco.org/news/reducing-digital-gap-senior-citizens-colombia>

El equipo de educación de la Oficina Regional de Ciencia para los Estados Árabes de la UNESCO (Oficina de la UNESCO en El Cairo) inició un proyecto piloto en la gobernación de Guiza con el apoyo del Ministerio de Educación y Enseñanza Técnica de Egipto, la Autoridad de Educación de Adultos, la Red Árabe para la Alfabetización y la Educación de Adultos, y otros socios nacionales interesados. El proyecto se centró en el fomento de la alfabetización de niñas y mujeres en la **gobernación de Guiza, Egipto**. Con un enfoque innovador basado en la tecnología, el programa se desarrolló en dos fases: la primera fase (marzo de 2017 a noviembre de 2018) fue financiada por *Microsoft* y se dirigió a 443 participantes femeninas; la segunda fase (febrero-octubre de 2019) fue financiada por el *Weidong Cloud Education Group* de China y contó con la participación de 244 niñas y mujeres. Las habilidades de alfabetización se incorporaron en un plan de estudios integrado (*Al Mar'ah Wal Hayah*) o *Women and Life* (mujer y vida), e incluyeron actividades de empoderamiento para el crecimiento social, cultural y económico de la mujer. El enfoque metodológico se centró no solo en el aprendizaje del árabe y las matemáticas, sino también en el aprendizaje a lo largo de toda la vida mediante el uso de una aplicación digital multiplataforma interactiva y un conjunto completo de actividades de capacitación. Los facilitadores coordinaron las actividades de alfabetización y empoderamiento en una gran variedad de lugares, incluidas las mezquitas, las ONG, las unidades sanitarias locales, los centros juveniles, las escuelas y las guarderías.

El **enfoque innovador impulsado por la tecnología** involucró a las mujeres en el aprendizaje digital, pero también en talleres de formación, actividades para generar ingresos (por ejemplo, artesanías, costura, elaboración de alimentos, etc.) y seminarios de sensibilización (sobre las tradiciones sociales y la violencia contra las mujeres, los riesgos de los matrimonios precoces y la toma de decisiones). Es importante señalar que el proyecto abordó el cometido nacional de aumentar los niveles de alfabetización, y también puso a prueba el novedoso concepto de integrar las TIC en la alfabetización. En lugar de enseñar a leer y escribir o simplemente competencias digitales, el programa las incorporó junto con habilidades para la vida diaria y actividades creativas que motivaron a las niñas y mujeres a aprender y a establecer conexiones entre su proceso de aprendizaje y las actividades de la vida cotidiana. Al incluir elementos relacionados con la generación de ingresos, el programa tuvo un impacto inmediato en la reducción de las tasas de abandono escolar y en el mantenimiento del interés de los alumnos durante la fase de aprendizaje, lo que les dio un incentivo no solo para que mejoraran sus conocimientos, sino también para que se percataran de que sus conocimientos y sus nuevas competencias les aportaban un beneficio monetario inmediato. Dada la alta tasa de éxito del programa (el 92% de las alumnas aprobaron el examen de la Autoridad de Educación de Adultos (AEA), los planes actuales apuntan a extender y ampliar el proyecto de la fase piloto a la fase nacional.

En **Glasgow, en Reino Unido**, la Estrategia Digital de Glasgow (2018) propone un plan de acción global para alcanzar dos objetivos principales: el desarrollo de una economía digital global competitiva e innovadora y el establecimiento de Glasgow como «una de las ciudades inteligentes más pioneras e innovadoras del mundo» (p. 7). La estrategia reconoce la importancia de la inclusión y la participación digital y se compromete a involucrar a los ciudadanos para reducir la exclusión social y económica y mejorar la calidad de la vida cotidiana. El *Urban Big Data Centre* (UBDC, gran centro de datos urbano) está financiado conjuntamente por la Universidad de Glasgow y el Consejo de Investigación Económica y Social (Reino Unido) como parte de la campaña del Reino Unido para aprovechar el poder de los nuevos datos que surgen de las corrientes tecnológicas y utilizarlos para

mejorar la vida de los ciudadanos mediante la innovación en el transporte, la vivienda, la gobernanza urbana y la educación.²³ Con el objetivo de hacer estos datos más accesibles al público, el UBDC se unió a la *Life in Data Research Network* (red de investigación de datos) (2017-19, financiada por la Royal Society of Edinburgh), dirigida por *Stirling*. El proyecto trazó un mapa de la alfabetización de datos, la apertura, la política educativa y la innovación creativa en materia de datos en Escocia, a través de una colaboración entre las instituciones de enseñanza superior escocesas, los LIC y los socios del sector público y del tercer sector, con el fin de explorar el campo emergente de la alfabetización en materia de datos, en particular en las ciudades más pequeñas y las regiones de más difícil acceso.

A través de esta red surgió una fructífera asociación con *Creative Stirling*, una empresa social comprometida a encontrar nuevas formas para que el talento creativo y la energía prosperen, lo que ha hecho evolucionar su trabajo dentro de la industria creativa. Su éxito radica en el simple hecho de crear un espacio para enfoques creativos de aprendizaje que también exploren nuevas tecnologías, comenzando con la programación de clubes para jóvenes (*Coder Dojo*). Esto ha llevado a financiar la investigación para satisfacer las necesidades de los jóvenes de avanzar en los ámbitos de interés más específicos de la tecnología digital y de la información para seguir trayectorias profesionales creativas. Han contratado a académicos y expertos del sector tecnológico (*Codebase*) para ampliar el programa de actividades de competencias digitales a la robótica, la inteligencia artificial y las ciencias de la información. Las empresas sociales emergentes se sitúan a caballo entre las necesidades del sector público y privado, y se enmarcan en el actual movimiento STEAM, situando el arte en el centro de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, y subrayando que el diseño digital y la creatividad son esenciales para las ciudades del futuro. Esta necesidad se refleja en *Buckingham* (2006), donde los estudios de caso sobre la alfabetización en la web, los juegos y los medios digitales exponen la necesidad de adoptar enfoques críticos en estos ámbitos de la alfabetización digital, *antes* de crearlos o utilizarlos como recursos para el aprendizaje. Por lo tanto, las iniciativas anteriores tienen por objeto **inculcar una cultura de compromiso digital profundo en todos los sectores de la sociedad, a fin de evitar futuras lagunas en la alfabetización digital, como por ejemplo en el sector creativo.**

Singapur puso en marcha el movimiento *SkillsFuture* (futuro de las habilidades) (<http://skillsfuture.sg>) en 2015, como estrategia nacional de capacitación para seguir fortaleciendo las bases de una economía altamente cualificada, productiva e innovadora, mediante el apoyo al desarrollo de la fuerza de trabajo y a la transformación de las empresas. Además de contribuir a un objetivo económico, *SkillsFuture* busca ayudar a las personas a desarrollar su potencial, independientemente de sus puntos de partida. El subdirector general describió el enfoque como una estrategia en la que participan múltiples partes interesadas y en la que trabajan organismos gubernamentales, organismos industriales, empresarios, sindicatos e instituciones de educación y formación, con el fin de elaborar una serie de marcos de cualificaciones que abarquen los distintos niveles de las funciones de los puestos de trabajo, que se organizan por familias de trabajo de todos los sectores de la industria más importantes. Se definieron y articularon las habilidades técnicas, genéricas (transversales) y emergentes asociadas a cada puesto de trabajo, y se elaboraron programas de formación a partir de un amplio directorio de cursos y de las habilidades

²³ <https://www.ubdc.ac.uk/>

identificadas.²⁴ Además, los enfoques convencionales de previsión de las habilidades se complementaron con herramientas tecnológicas y grandes datos para aumentar la agilidad y la capacidad de respuesta del sistema de formación de habilidades para satisfacer las necesidades industriales y económicas específicas de la región. El portal *MySkillsFuture* (<http://myskillsfuture.sg>) permite a los habitantes de Singapur crear perfiles de aprendizaje y de carrera individualizados, acceder a información sobre el mercado laboral, explorar las oportunidades de formación para obtener cualificaciones que se ajusten a las necesidades de la industria e identificar oportunidades de empleo que se adapten a los horizontes profesionales de cada uno de ellos. Al aglutinar estas fuentes de información de diversa índole, el portal es capaz de formular recomendaciones sobre cursos de formación y ofertas de empleo adecuados, en función de la historia educativa y laboral, de los perfiles y de las aspiraciones profesionales de las personas.

El proyecto *Workers by Self-Design* (trabajadores por el autodiseño) (enero - junio de 2019) se estableció como resultado de una investigación académica que identificó varias formas de exclusión de las mujeres de mercados de trabajo afectados por las crisis mundiales en ciudades clave como **Sanandaj, Irán, y Manila, Filipinas** (relacionadas con el clima o inducidas por el ser humano, es decir, los conflictos, la inmigración, y la repercusión de las sanciones económicas). A través de nuevas asociaciones, los representantes de tres países (Reino Unido, Irán y Filipinas) se han beneficiado de la creación de redes presenciales y electrónicas con el objetivo de fortalecer y establecer nuevas colaboraciones para abordar la cuestión de la participación de las mujeres en la alfabetización digital y de la evolución de sus funciones. En el caso de Sanandaj, el Centro de Incubación de Tecnología alienta a las mujeres a desarrollar sus habilidades artesanales y empresariales en proyectos viables y a largo plazo. En Manila, una red incipiente dentro del Departamento de Ciencia y Tecnología reúne a mujeres inventoras para compartir experiencias, adquirir nuevos conocimientos sobre cómo obtener patentes y comercializar sus ideas, y promover su negocio en crecimiento. En ambas ciudades, las mujeres hacen esfuerzos extraordinarios para encontrar empleo, reducir los intermediarios y asegurar ingresos más estables en contextos en los que las oportunidades parecen estar disponibles de manera desigual para hombres y mujeres. La alfabetización digital puede tener un impacto significativo en su trayectoria, al apoyar sus aspiraciones y productos (que van desde el ecoturismo, la artesanía tradicional y los productos caseros hasta las prendas de vestir con tecnología incorporada y otros inventos).

8.2. Desafíos clave para la inclusión de la población excluida digitalmente en las ciudades

El acceso digital continúa siendo una cuestión crítica en muchas zonas rurales y urbanas afectadas por la pobreza. Las infraestructuras subdesarrolladas tienden a dividir a las comunidades y a añadir un nuevo nivel de exclusión en lo que respecta a un acceso total a los recursos, servicios y oportunidades de aprendizaje de la ciudad. La distribución desigual de redes y tecnologías excluye a grupos significativos de personas y afecta a todos los aspectos de la vida, desde la información y el bienestar relacionados con la salud hasta recursos como el empleo y la participación ciudadana.

²⁴ Estudio de caso aportado por el Dr. Michael Fung, director general adjunto (Industria), director de Recursos Humanos y director de Datos de SkillsFuture Singapur (SSG).

Cuando la cuestión del acceso se convierte en condición restrictiva únicamente para determinados grupos de personas, se pueden poner en marcha soluciones para la inclusión digital mediante una mayor concienciación y accesibilidad en el ámbito digital. En estos contextos, las **infraestructuras, antiguas o nuevas, ya existen y podrían ampliarse, implementarse y ponerse a disposición de todos** (especialmente en el caso de los alumnos de edad avanzada, o de las mujeres que viven en un contexto patriarcal o de inseguridad financiera). La vulnerabilidad de los grupos marginados en el ámbito digital puede estar determinada por la marginación demográfica y socioeconómica, además de por factores de género, edad, capacidad, etnia y raza, o por las diversas situaciones de marginación y los distintos niveles de desigualdad a través de una perspectiva interseccional.

Existe un conjunto emergente de vulnerabilidades que pueden ser más difíciles de identificar y que no se derivan de la brecha digital tal como se conoce tradicionalmente (acceso digital frente a no acceso). En la actualidad, las formas más sutiles de exclusión están relacionadas con la **capacidad de tratar de manera crítica y reflexiva cuestiones como la privacidad, el uso indebido de datos (por parte de entidades privadas y políticas), la propiedad y autoría de los datos y el mal uso de los medios de comunicación social**. Incluso en contextos en los que existe acceso a nuevas tecnologías e infraestructuras, las disparidades dentro de las plataformas digitales pueden crear más desigualdades y marginación, lo que limita la capacidad de utilización de las mismas. Los ciudadanos se implican en estas plataformas en función de las diferentes habilidades de alfabetización que dispongan. El hecho de no poder desplegarlas de manera crítica, eficaz y reflexiva puede impedir que las comunidades se beneficien plenamente de las «actualizaciones» digitales a nivel de la ciudad.

La política digital preocupa cada vez más a las ciudades, regiones y provincias, ya que los datos y las tecnologías digitales se utilizan para dirigir y orientar los planes de acción a nivel de las ciudades, a partir de datos actualizados (y, a veces, en tiempo real) (Williamson, 2014), y también son el eje central de las tendencias de la educación y de la formación ocupacional por igual (ibíd.). Esta influencia puede verse en el informe de la UNESCO (2019) sobre la política digital para hacer avanzar las agendas culturales nacionales y regionales. En este sentido, las bibliotecas públicas constituyen un medio evidente a través del cual los gobiernos nacionales y locales pueden reforzar la inclusión de la alfabetización digital (véase Kim et al., 2014, para consultar los estudios de casos mundiales sobre bibliotecas que aplican esta política).

Ante el creciente ritmo de transformación de todos los sectores de la industria y las empresas a raíz de la globalización y la digitalización, la **alfabetización y las competencias necesarias para los empresarios evolucionan con rapidez**. Por ejemplo, hay una gran carencia de competencias en ámbitos emergentes como la IA, el análisis de datos, la robótica, la ciber-seguridad y el «Internet de las cosas industrial» (IIoT, por sus siglas en inglés). Para mantenerse al día ante ese cambio, es posible acceder a la creación de capacidad a través de los institutos públicos de enseñanza superior, las organizaciones de formación privada, los grupos comunitarios y los empresarios que utilizan prácticas graduales para la formación de capital humano; sin embargo, se necesita la voluntad política y los enfoques estratégicos regionales, como los que se observan en Singapur, para agilizar la adquisición de nuevas competencias específicas en una región, y de conocimientos digitales en sus diversos segmentos de población.

9. Personas con discapacidad

En muchos países, la educación inclusiva todavía se concibe como un enfoque para atender a los niños con discapacidad dentro del contexto de la educación general. Sin embargo, debe entenderse de manera más amplia como un principio que apoya y acoge la diversidad entre todos los alumnos. Esto significa que el objetivo es eliminar la exclusión social, que es consecuencia de las actitudes y respuestas a la diversidad en cuanto a raza, clase social, etnia, religión, género y capacidad. En este sentido, se parte de la creencia de que la educación es un derecho humano básico y el fundamento de una sociedad más justa.²⁵ Las ciudades son el centro de la civilización contemporánea y, por lo tanto, deben entenderse como el lugar adecuado para la inclusión social y el aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos los ciudadanos, incluidas las personas con discapacidad, desde la infancia hasta la edad adulta. Un lugar en el que todas y cada una de las personas tengan la oportunidad de encontrar y desarrollar sus posibilidades de crecimiento personal, educativo y profesional, de una vida plena y placentera, tanto desde el punto de vista de la salud mental, física y espiritual.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006) tiene por objeto «promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente». (Art. 1). Para lograr plenamente este derecho, las ciudades sostenibles deben ser tanto **inclusivas como accesibles**, en la medida en que son **conceptos interdependientes que no pueden separarse**. Si bien la inclusión es un principio de gran alcance, la accesibilidad es también un derecho específico de las personas con discapacidad (art. 9); es decir, debe entenderse como el medio de implementar la inclusión, de hacer que suceda en la vida real de personas reales que requieren cualquier cambio en la comunicación, el entorno, la pedagogía, la tecnología, etc., como una forma de garantizar su derecho.

La **accesibilidad es un criterio incondicional para que cualquier persona pueda disfrutar de una vida plena y convertirse en ciudadano**. Para las personas con discapacidad, esto significa, en primer lugar, poder tomar decisiones independientes sobre asuntos relacionados con su vida privada, como comer y beber donde quieran, usar los servicios sanitarios con comodidad y socializar en diferentes contextos (una fiesta, en el aula, en el teatro). La accesibilidad es igualmente una condición *sine qua non* para garantizar los derechos básicos de este grupo social; por ejemplo, la matriculación y la participación en las clases o en cualquier otra actividad organizada por la escuela, el acceso a servicios de salud y rehabilitación de calidad siempre que sea necesario, y el trato adecuado con el debido respeto. En lo que se refiere al empleo, implica el poder solicitar un puesto de trabajo, valorado en función de las competencias, sin discriminación basada en el etiquetado o los prejuicios, así como el acceso a la formación necesaria para una contribución profesional completa.

Por lo tanto, la accesibilidad va más allá, mucho más allá de los cambios físicos y la prestación de servicios especializados. Tiene que ver con la **participación social y los valores culturales** que sustentan las acciones encaminadas a crear entornos más seguros, inclusivos, equitativos y accesibles para todos, en particular para los más vulnerables. En consecuencia, debe ser considerada en

²⁵ 25 años después de la Declaración de Salamanca de la UNESCO: crear sistemas educativos inclusivos y equitativos. *Documento de debate preparado para el Foro Internacional sobre Inclusión y Equidad en la Educación – Todas y todos los estudiantes cuentan*, Cali, Colombia, 11-13 de septiembre de 2019

cualquier proyecto de desarrollo de ciudades sostenibles que estén comprometidas con el aprendizaje a lo largo de toda la vida porque, sin accesibilidad, no hay oportunidades para participar y beneficiarse del desarrollo humano.

Es importante destacar aquí que estos tres conceptos interdependientes –**accesibilidad, inclusión y aprendizaje a lo largo de toda la vida**– no son estáticos ni completos, porque «la vida real» implica cambios y nuevas demandas que los transformarán con el tiempo, de acuerdo con las necesidades sociales o individuales emergentes (Lippo, 2012; Silva, 2018). Consecuentemente, es importante desarrollar un marco común (de entendimiento) entre aquellos que trabajan de manera colaborativa para el desarrollo de ciudades sostenibles, así pues, los principios de la gobernanza intersectorial, las medidas de financiamiento innovadoras y la participación de múltiples partes interesadas son vitales. El universo de las distintas demandas y necesidades de las personas con discapacidad es tan extenso que los procedimientos y procesos deben someterse a revisiones periódicas.

9.1. Políticas y prácticas para la inclusión de las personas con discapacidad en las ciudades

En el caso de las ciudades que recibieron el Galardón de la UNESCO para la Ciudad del Aprendizaje, la ciudad de **Larissa, en Grecia** la ciudad de Larrissa (Grecia) ha informado de que, en 2015, organizó campamentos de verano accesibles a los niños con discapacidad y, en 2016, «se celebró una semana de sensibilización sobre la discapacidad en la que se pusieron de relieve las actividades de aprendizaje relacionadas con el tema, en colaboración con la Confederación Nacional de Personas con Con Discapacidad Griega (ESAEA), las asociaciones de personas con discapacidad de la zona, asociaciones de padres de alumnos, asociaciones de padres de familia y escuelas» (UNESCO-UNICEF, 2017c, p. 80-81). La ciudad de **Contagem en Brasil** ofrece a sus ciudadanos cursos relacionados con la discapacidad como parte de la promoción de la inclusión social (ibíd., pág. 25). La ciudad de **Swansea en Gales**, Reino Unido, cita un informe de la *Joseph Rowntree Foundation* en 2013 sobre la relación entre la inactividad, la discapacidad y la pobreza laboral, y la baja demanda de mano de obra en el país. Aunque estas y muchas otras ciudades hacen mucho para incluir a las personas con discapacidad, es evidente que gran parte de este trabajo tiende a no ser destacado.

Sin embargo, una clara ilustración del problema de la discapacidad y de las acciones que llevan a cabo las ciudades puede encontrarse en **Duhok, Irak**, una de las ciudades asociadas al proyecto Fortalecimiento de la participación urbana de las universidades en África y Asia (SUEUAA, por sus siglas en inglés). La discapacidad y los conflictos armados están estrechamente relacionados. Las personas con discapacidad física y mental a causa de la guerra, y las que ya tienen una discapacidad, se ven más gravemente afectadas que otras, no solo por el conflicto en sí, sino también por su acceso a la ayuda humanitaria (Portero y Enríquez, 2018). En Duhok, con unos 800 000 desplazados internos, principalmente de Mosul, así como refugiados sirios, se han puesto en marcha una serie de programas de formación dirigidos a la rehabilitación psicológica de adultos. Esto nos recuerda una vez más la relación existente entre las diferentes formas de desventaja.

Otro ejemplo se encuentra en **Bangladesh** a través del programa no formal «Una segunda oportunidad para la educación», que se ha llevado a cabo en las ciudades de **Dhaka, Chittagong y Rajshahi**. Se centra en los niños (con o sin discapacidad) que trabajan en el sector informal en busca

de una segunda oportunidad para completar su educación primaria; aquí se ofrece un programa de educación primaria condensado y flexible. Una vez finalizado el programa, los participantes «pueden elegir entre adquirir cualificaciones profesionales en los centros para profesionales del programa, en cursos que duran unos seis meses de formación a tiempo parcial, o solicitar una formación técnica que dura de uno a dos años. El programa de educación no formal también cuenta con funcionarios de empleo que ayudan a los estudiantes, con y sin discapacidad, a encontrar empleo después de graduarse del programa» (Khasnabis et al., 2010, p. 60).

La ciudad de **Sharjah, en los Emiratos Árabes Unidos**, ha sido reconocida como «Ciudad accesible para las personas con discapacidad física» por la Federación Mundial de Personas con Discapacidad (Gulf News, 2018). Durante los últimos 38 años, Sharjah ha ofrecido diversos servicios para personas con discapacidad, especialmente en el sector del transporte. A lo largo de los años, ha trabajado para alcanzar los más altos estándares internacionales en este sentido y, desde que abriese la oficina regional de la Federación Mundial de Personas con Discapacidad en Sharjah en 2013, la ciudad ha perseguido conscientemente el objetivo de ser respetuosa con las «personas con necesidades especiales» (ibíd.). La oficina regional ha realizado visitas de campo a todas las entidades gubernamentales e instituciones privadas para informarles de las normas técnicas diseñadas para las personas con discapacidad física y hacer que adopten esas normas en proyectos futuros o las incorporen a las ya existentes.

9.2. Desafíos clave para la inclusión de personas con discapacidad en las ciudades

Por lo general, se ha considerado a las personas con discapacidad como «otras» y se las ha visto como personas con deficiencias y carencias; además, en las investigaciones urbanas se ha demostrado que las ciudades son «incapacitadoras» y que las políticas urbanas limitan las posibilidades de que las personas con discapacidad se involucren plenamente en la vida cotidiana, incluso en el aprendizaje (Prince, 2008). Hoy en día, **la mayoría de las ciudades no están diseñadas para atender a diversas discapacidades físicas o a quienes experimentan una serie de deficiencias cognitivas. Gran parte del debate sobre si una ciudad es favorable a las personas con discapacidad tiende a centrarse en la movilidad y la infraestructura física.** Estos son, por supuesto, importantes como mediadores del acceso a los servicios, incluida la educación.

Cuando hay intervenciones, como ocurre en gran parte del sector de la educación, estas se refieren a los niños y no a los jóvenes y adultos, y los países de todo el mundo se centran en general en una de estas dos estrategias: la primera es la integración en la escuela, en la que los niños reciben una formación junto con los demás niños, con un apoyo suplementario, mientras que la segunda es la creación de «escuelas especiales» que atienden las necesidades especiales de cada uno. La mayoría de los países adoptan el primero de estos enfoques para ofrecer una oferta inclusiva, tal como se promueve en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas de 2007, aunque existen desafíos para hacerlo en sistemas que están altamente segregados (Powell, 2011).

Se ha constatado que el contenido de los textos «oficiales» se repite en documentos elaborados por diversos grupos de partes interesadas. Veinticinco años después de que la Conferencia de Salamanca

(UNESCO, 1994) lanzara el concepto de educación inclusiva, las organizaciones internacionales, los gobiernos nacionales, los organismos educativos, los académicos, las ONG y las empresas han **incorporado el «discurso inclusivo» en sus documentos, pero todavía queda mucho por hacer para que la inclusión se produzca en la vida real.** Asimismo, a pesar de su importancia en el proceso de garantizar la inclusión y el aprendizaje a lo largo de toda la vida, **el concepto de accesibilidad aún no ha sido comprendido**, explorado e incorporado **íntegramente** en los documentos oficiales internacionales como un principio básico y una herramienta para su implementación en las políticas públicas. La consecuencia de este descuido es que las directrices internacionales sobre accesibilidad todavía se presentan de modo superficial en forma de normas básicas para garantizar la accesibilidad, en su mayor parte física. Es, en todo caso, un error que reduce su importancia y pasa por alto las múltiples áreas de aplicación en la vida real de las personas con discapacidad. **En última instancia, las políticas y prácticas a nivel de ciudad deben involucrar activamente a las personas con discapacidad, que en muchos contextos se encuentran sin voz ni presencia.**

10. Inclusión en las ciudades: Principales conclusiones y deficiencias

Este documento de base, elaborado como punto de partida para el debate de la Cuarta Conferencia Internacional sobre Ciudades del Aprendizaje, ha introducido la inclusión como principio para el aprendizaje a lo largo de toda la vida y las ciudades sostenibles. La tendencia mundial de la **urbanización** ya tiene un profundo impacto en la vida de las personas y en el propio planeta; para que sea sostenible, todos los habitantes de las ciudades deben aprender a lo largo de toda la vida, sin excepción alguna. Por ello, el principio de inclusión es primordial. Los esfuerzos a nivel local para incluir e involucrar a todas las personas, independientemente de los factores coyunturales, en las oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida no solo transforman las ciudades, sino que también impulsan el desarrollo nacional y contribuyen a la consecución de los objetivos mundiales en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Los debates en torno a la inclusión para el aprendizaje a lo largo de toda la vida y las ciudades sostenibles se refieren en general a la **inclusión social** y, como factor determinante que contribuye a la inclusión social, a la **educación inclusiva**. Ambos principios se basan en el acceso y la participación. Por un lado, la inclusión social denota la accesibilidad a los servicios y actividades públicas para todos y la participación de todos en los procesos de toma de decisiones. La educación inclusiva, por su parte, se refiere a la accesibilidad a las oportunidades de aprendizaje para todos y a la participación de los alumnos, las familias y las comunidades en los procesos de toma de decisiones. El **acceso** es la base de la inclusión, ya que garantiza la presencia de los educandos. La **participación** requiere que los alumnos no solo estén presentes sino que contribuyan o respondan activamente a las oportunidades de aprendizaje. La **implicación** va más allá y exige que los educandos no sean meros sujetos que «reciben» el aprendizaje, sino que sean constructores entre sí de las oportunidades de aprendizaje de las que se benefician.

Las dimensiones básicas del **aprendizaje a lo largo de toda la vida** y de las **ciudades del aprendizaje** concuerdan en términos conceptuales con la inclusión en lo relativo al acceso, la participación y la implicación de todos los educandos. Por su propia naturaleza, el aprendizaje a lo largo de toda la vida es global y holístico. Las ciudades del aprendizaje son intermediarias del aprendizaje a lo largo de toda

la vida con un enfoque orientado a la acción: traducen la visión del aprendizaje a lo largo de toda la vida en medidas prácticas y centradas en las personas para desarrollar de manera sostenible los entornos urbanos. A través de estructuras de gobernanza intersectoriales participativas y la implicación de múltiples partes interesadas –que han de llegar hasta el nivel del ciudadano local– las ciudades del aprendizaje respaldan la inclusión social y la educación inclusiva.

Al pasar de los conceptos a las políticas y prácticas concretas para el aprendizaje a lo largo de toda la vida inclusivo en las ciudades, la cuestión de las **fuentes de datos** pasa a un primer plano. Las encuestas internacionales sobre aprendizaje, junto con las comparaciones a nivel nacional, proporcionan datos sobre las tasas de escolarización y de participación, las estructuras de gobernanza, los niveles de competencias y los resultados del aprendizaje en el aprendizaje a través de diferentes modalidades y diversos contextos nacionales. Algunos de estos datos hacen alusión a la inclusión, pero es difícil llevar a cabo análisis y evaluaciones más detallados de las iniciativas a nivel de las ciudades si se utilizan únicamente datos internacionales y nacionales. Desafortunadamente, se observa cierta falta de investigación a nivel local, que serviría para contextualizar y enriquecer la información obtenida a partir de estudios comparativos de mayor alcance.

Los **grupos vulnerables** –en este contexto, los que corren el riesgo de quedar excluidos de las oportunidades de aprendizaje– son diversos, y muchas personas son excluidas de múltiples maneras. Es demasiado fácil, por ejemplo, considerar a todas las minorías étnicas como un solo grupo, y esto también es aplicable a los inmigrantes, a las personas con discapacidad y a otras a las que se etiqueta como parte de un grupo en particular. A esto se suma que muchos individuos sufren más de una clase de desventaja individual y situacional. Como muestran algunos de los ejemplos presentados en este documento, una política o práctica de aprendizaje a lo largo de toda la vida puede apoyar simultáneamente la inclusión de diferentes grupos vulnerables. Además, las iniciativas de aprendizaje a lo largo de toda la vida pueden mejorar los puntos débiles causados por los factores de ubicación si también apuntan al desarrollo de la comunidad. Aquí es donde modelos como los barrios del aprendizaje de Cork o *learning neighbourhood*, en Irlanda, ponen de manifiesto su valor.

Si bien es cierto que existe un **amplio espectro de vulnerabilidades** entre las poblaciones, puede ser útil identificar grupos vulnerables específicos, definidos en función de los problemas, a fin de poner de relieve las políticas y prácticas de todas las regiones del mundo que comparten objetivos similares. En este documento se presentan a su vez una serie de grupos: jóvenes en situación de riesgo («ninis»), inmigrantes, población excluida digitalmente y personas con discapacidad. Esta lista de grupos no es exhaustiva, cada grupo es en sí mismo diverso, y un individuo puede ser considerado como perteneciente a varios grupos al mismo tiempo; sin embargo, una mirada metódica a los contextos, políticas, prácticas y desafíos para estos grupos revela algunas manifestaciones de exclusión e inclusión en las ciudades.

Para los **jóvenes en situación de riesgo («ninis»)**, un enfoque holístico e intersectorial para la inclusión de este grupo en las ciudades puede ser facilitado por un plan integral para «ninis», como en el caso de York, Reino Unido. Las políticas y prácticas individuales tienden entonces a evitar que los jóvenes se conviertan en «ninis» –por ejemplo, al apoyar las transiciones de la escuela al trabajo– o al volver a involucrar a los jóvenes que ya han abandonado la educación, el empleo y la formación. Para ello, las iniciativas de extensión comunitaria aumentan la conciencia y facilitan el regreso al aprendizaje estructurado o al trabajo. Haciéndose eco de un problema común de los grupos vulnerables, la insuficiencia de datos desglosados sobre los subgrupos obstaculiza la planificación bien fundamentada de los jóvenes en situación de riesgo, mientras que los problemas de responsabilidad, coordinación y rendición de cuentas dificultan la ejecución.

Los **inmigrantes** también son vulnerables a la exclusión. Una vez más, este grupo de personas es diverso y abarca a los que emigran dentro del mismo país o a través de las fronteras nacionales por diversas razones, como a las personas que se ven obligadas a desplazarse de forma forzada como resultado de un conflicto o de otro tipo de inestabilidad. Las políticas y prácticas para la inclusión de los inmigrantes reflejan generalmente los conceptos de inclusión social y educación inclusiva, por ejemplo, al apoyar a los inmigrantes que acaban de llegar para que se familiaricen con su nuevo entorno y tengan acceso a los servicios básicos, o al organizar clases de idiomas específicas para los inmigrantes de diferentes edades, o al desarrollar mecanismos para admitir a los niños sin documentación en las escuelas de la localidad. La coordinación es un desafío, al igual que la movilización de inversiones y de recursos financieros. Otra consideración importante en cuanto a la inclusión de los inmigrantes es la educación de calidad: las instituciones de aprendizaje, los planes de estudio y los educadores deben tener en cuenta las diferencias culturales y ser capaces de adaptarse a las necesidades de aprendizaje de las personas cuyos antecedentes nacionales, sociales, culturales y educativos pueden diferir considerablemente de los suyos.

En la mayoría de las ciudades, hay personas que se ven excluidas del aprendizaje por la falta de infraestructura digital o por un déficit de competencias digitales, y a menudo por ambas razones. En este documento, se les denomina colectivamente **«población excluida digitalmente»**. La exclusión se ve exacerbada por las brechas digitales que han surgido entre los grupos sociales y las generaciones, hecho que, en algunos contextos, ha llevado a una clara correlación entre la demografía y la competencia digital. Las medidas para promover la inclusión digital en las ciudades a menudo se centran en la infraestructura, mediante la identificación de los lugares en los que no existe acceso digital y en los que es necesario mejorar la infraestructura actual, o bien a través del desarrollo de las capacidades en los ámbitos de la alfabetización digital y la alfabetización de datos. Las políticas y prácticas pueden llegar a subgrupos específicos de poblaciones excluidas digitalmente, por ejemplo, a los alumnos de edad avanzada o a aquellos con bajos niveles de alfabetización. Evidentemente, el desarrollo de la infraestructura digital requiere importantes inversiones financieras en tecnología, y el ritmo del cambio digital supone un reto añadido para la población excluida digitalmente: las competencias quedan rápidamente obsoletas a medida que evolucionan las tecnologías, en particular en el mundo del trabajo.

Las **personas con discapacidad** se han enfrentado durante mucho tiempo a la exclusión debido a niveles insuficientes de accesibilidad en las ciudades. Esta preocupación tiene que ver con la infraestructura física: las ciudades tienen el deber de garantizar que todos puedan acceder a espacios compartidos. Para muchas personas con discapacidad, la inclusión está indisolublemente ligada a la accesibilidad, pero las ciudades deben ir más allá y garantizar la inclusión social. Esto exige su plena participación en las oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida, tanto si la discapacidad es física como cognitiva. Una base indispensable es la inclusión de los alumnos con necesidades educativas especiales en las escuelas, asunto en el que se han centrado las políticas internacionales, nacionales y locales durante muchos años, pero todavía queda mucho por hacer. Existen algunas evidencias de iniciativas similares en las modalidades de aprendizaje no formal e informal y en otros espacios de aprendizaje, pero falta investigación e intervenciones específicas.

La inclusión en las ciudades es aún un tema poco estudiado, pero de gran importancia para el aprendizaje a lo largo de toda la vida y el desarrollo sostenible. Este documento de base proporciona **un punto de partida para el intercambio entre ciudades durante la conferencia**, lo que proporcionará nuevas perspectivas para guiar las iniciativas políticas.

Referencias

Alsheikh, T., Rode, J. y Lindley, S. 2011. *(Whose) value-sensitive design? A study of long distance relationships in an Arabic cultural context*. Proceedings of the 2011 ACM Conference on Computer Supported Cooperative Work, CSCW 2011, Hangzhou, China, Marzo 19–23, 2011.

Avura, F. B. y Ulzen-Appiah, A. 2016. *Ghana Youth Employment Program Inventory*. [PDF] Banco Mundial. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/983361485926523733/pdf/112351-WP-P132248-PUBLIC-GhanaYouthEmploymentInventoryReportFINALNov.pdf> [Consultado el 23 de septiembre de 2019].

Bardak, U., Maseda, M.R. and Rosso, F. 2015. *Young people not in employment, education or training (NEET). An overview in ETF partner countries*. [PDF] European Training Foundation (ETF). Available at: https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/m/BFEEBA10DD412271C1257EED0035457E_NEETs.pdf [Accessed 24 September 2019].

Barrett, M., Byram, M., Lázár, I., Mompoin-Gaillard, P. y Philippou, S. 2013. *Developing intercultural competence through education*. Estrasburgo, Consejo de Europa.

Bertelsmann Stiftung. 2010. *The European Lifelong Learning Index (ELLI)*. Recuperado de: <http://www.elli.org/> [Consultado el 5 de julio de 2019].

Buckingham D. 2010. Defining digital literacy. En: B. Bachmair. ed. 2010. *Medienbildung in neuen Kulturräumen*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bynner, J. 2000. *Childhood risks and outcomes of social exclusion: Insights from longitudinal data*. [PDF] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Recuperado de: <http://www.oecd.org/education/school/1855785.pdf> [Consultado el 24 de septiembre de 2019].

Cappon, P. y Laughlin, J. 2013. Canada's composite learning index: a path towards learning communities. *International Review of Education*, 59(4), pp. 505–519.

Castells, M. 2001. *The internet galaxy: Reflections on the internet, business and society*. Oxford, Oxford University Press.

Ciudad de Edmonton. 2013. *Community Foundational-Learning Plan*. Edmonton, Ciudad de Edmonton. Recuperado de: <https://d4804za1f1gw.cloudfront.net/wp-content/uploads/sites/18/2015/10/18114121/Community-Foundational-Learning-Plan.pdf> [Consultado el 5 de julio de 2019].

Ciudad de York. 2016. *City of York Participation and NEET Reduction Plan 2015-2017. Appendix C*. [PDF] Recuperado de: <https://www.yor-ok.org.uk/downloads/YorOK%20Board/March%202016/Appendix%20Ci%20>

[%20Participation%20and%20Neet%20Reduction%20Plan.pdf](#) [Consultado el 24 de septiembre de 2019].

Deen-Swarray, M. 2016. Toward digital inclusion: Understanding the literacy effect on adoption and use of mobile phones and the Internet in Africa. *Information Technologies & International Development*, 12(2), pp. 29–45.

Delors, J. et al. 1996. *Learning: The treasure within*. París, UNESCO.

Eurocities. 2017. *Cities' actions for the education of refugees and asylum seekers*. Bruselas, Eurocities.

Eurofound. 2015. *Social inclusion of young people*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea.

Fariz, G. 2019. Technology-enabled Literacy for Marginalized Girls and Women in Giza Governorate, Egypt. *Crafting Futures in the Digital World: Women's Journeys into the Workplace*. Presentación del proyecto Manila, mayo 30, 2019.

Gale, T. 2020. Inclusion in higher education. En M. David. ed. 2020. *Encyclopaedia of Higher Education*. Londres, Sage [en prensa].

Gardner, C., Dermody, A., O'Donoghue, R., Davis, S., Isard, P. y Aylward, Y. 2017. *Kickboxing, kindness and going the extra mile: Good practice for working with NEETs under SICAP*. Irlanda, Pobal.

Ayuntamiento de la ciudad de Glasgow. 2018. *Digital Glasgow Strategy*. Glasgow, Ayuntamiento de la ciudad de Glasgow.

Hofer, K. 2017. *Case Study Amman: Social Cohesion in Badr Nazzal: Bringing the Local Community and Refugees Together*. [PDF] Mediterranean City-to-City Migration Project (MC2CM). Recuperado de: https://www.uclg-cisdg.org/sites/default/files/MC2CM_Amman_EN.pdf [Consultado el 24 de septiembre de 2019].

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2016. *Proporción de jóvenes que no están ocupados, ni estudian ni reciben formación (tasa de jóvenes ni-ni o tasa de jóvenes NEET)* [PDF] Recuperado de: http://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/description_NEET_SP.pdf [Consultado el 24 de septiembre de 2019].

OIT. 2017. *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2017: caminos hacia un mejor futuro laboral* [PDF] Geneva, OIT. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_598679.pdf [Consultado el 23 de septiembre de 2019].

Joseph Rowntree Foundation. 2013. *Monitoring Poverty and Social Exclusion in Wales*. [PDF] York, Joseph Rowntree Foundation. Recuperado de: <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/poverty-exclusion-wales-summary.pdf> [Consultado el 10 de julio de 2019].

Kane, L. 2012. Forty years of popular education in Latin America: Lessons for social movements today. En: B.L. Hall, D.E. Clover, J. Crowther and E. Scandrett. eds. 2012. *Learning and education for a better world: The role of social movements*. Sense, Rotterdam. pp. 69–86.

Lengrand, P. 1970. *An Introduction to Lifelong Education*. París, UNESCO.

Lippo, H. 2012. *Sociologia da Acessibilidade e Reconhecimento Político das Diferenças*. Canoas, ULBRA.

Lido, C., Osborne, M., Livingston, M., Thakuria, P. y Sila-Nowicka, K. 2016. Older learning engagement in the modern city. *International Journal of Lifelong Education*, 35(5), pp. 490–508.

Maguire, S. 2015. NEET, unemployed, inactive or unknown – why does it matter? *Educational Research*, 57(2), pp. 121–132.

Mascherini, M. 2017. *Good practices in dealing with young people who are NEETs: Policy responses at European level*. [en línea] Recuperado de: <http://www.pass.va/content/scienze-sociali/en/publications/acta/participatory-society/mascherini.html> [Consultado el 24 de septiembre de 2019].

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2013. *The Survey of Adult Skills: Reader's Companion*. [PDF] París, OCDE. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204027-en> [Consultado el 5 de julio de 2019].

OCDE. 2018. *Panorama de la educación 2018: Indicadores de la OCDE*. [PDF] París, OCDE. Recuperado de: https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018_eag-2018-en [Consultado el 23 de septiembre 2019].

OCDE Programa de desarrollo económico y empleo local (LEED). 2013. *Local Strategies for Youth Employment: Learning from Practice*. [PDF] París, OCDE. Recuperado de: <http://www.oecd.org/employment/leed/Local%20Strategies%20for%20Youth%20Employment%20FINAL%20FINAL.pdf> [Consultado el 23 de septiembre de 2019].

O'Sullivan, S. and Kenny, L. 2016. *Learning Neighbourhoods Pilot Programme*. [PDF] Cork, Centre for Adult Continuing Education, University College Cork. Recuperado de: [https://www.ucc.ie/en/media/studyatucc/adulted/LearningNeighbourhoodsPilotReview\[5129\].pdf](https://www.ucc.ie/en/media/studyatucc/adulted/LearningNeighbourhoodsPilotReview[5129].pdf) [Consultado el 12 de agosto de 2019].

O'Sullivan, S., O'Tuama, S. and Kenny, L. 2017. Universities as key responders to education inequality. *Global Discourse*, 7(4), pp. 527–538.

Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM). 2008. *Undocumented children in Europe: Invisible victims of immigration restrictions*. Brussels, PICUM.

Poon-McBrayer, K. F. 2012. The evolution from integration to inclusion: the Hong Kong tale. *International Journal of Inclusive Education*, 18(10), pp. 1004–1013.

- Portero, I.B and Enríquez, T.G.B. 2018. Persons with disabilities and the Colombian armed conflict. *Disability and Society*, 33(3), pp. 487–491.
- Powell, J.J.W. 2011. *Barriers to inclusion: Special education in the United States and Germany*. Boulder, Paradigm Publishers.
- Prince, M. J. 2008. Inclusive city life: Persons with disabilities and the politics of difference. *Disability Studies Quarterly*, 28(1) [unpaginated]. Recuperado de: <http://dsq-sds.org/article/view/65/65> [Consultado el 22 de julio de 2019].
- Ragnedda, M. y Muschert, G.W. eds. 2015. *The digital divide: The internet and social inequality in international perspective*. Londres, Routledge.
- Rashid, A. T. 2016. Digital inclusion and social inequality: Gender differences in ICT access and use in five developing countries. *Gender, Technology and Development*, 20(3), pp. 306–332.
- Robotham, D., Satkunanathan, S., Doughty, L., y Wykes, T. 2016. Do we still have a digital divide in mental health? A five-year survey follow-up. *Journal of Medical Internet Research*, 18(11).
- Saisiana, M. 2010. *ELLI-Index: A sound measure for lifelong learning in the EU*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Silva, J.S.S. 2018. *Acessibilidade educacional: Um conceito multifacetado*. Salamanca: Amazon.
- SEU (Social Exclusion Unit). 1999. *Bridging the gap: New opportunities for 16–18 year olds not in education, training or employment*. Londres, Stationery Office.
- Thomas, J., Barraket, J., Wilson, C., Ewing, S., MacDonald, T., Tucker, J. y Rennie, E. 2017. *Measuring Australia's digital divide: The Australian Digital Inclusion Index 2017*. Melbourne, RMIT University.
- Tibbitt, J. 2018. *A benchmarking approach to understanding community engagement and learning cities. PASCAL Briefing Paper 17*. [PDF] Recuperado de: http://pascalobservatory.org/sites/default/files/briefing_paper_17_tibbitt_english.pdf [Consultado el 18 de julio de 2019].
- UIL (Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida). 2013. *Características Fundamentales de las Ciudades del Aprendizaje – Nota introductoria*. Hamburgo, UIL.
- UIL. 2017. *Liberar el Potencial de las Comunidades Urbanas. Volumen II*. [PDF] Hamburgo, UIL. Recuperado de: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000258946> [Consultado el 24 de septiembre de 2019].
- IEU (Instituto de Estadísticas de la UNESCO). 2017. *TCG4: Measuring progress on SDG target 4.4. Insights from NEET indicators TCG4/21. Proyecto de diciembre de 2017*. [PDF] Recuperado de: <http://tcg.uis.unesco.org/wp-content/uploads/sites/4/2018/08/TCG4-21-Analysis-of-NEET.pdf> [Consultado el 24 de septiembre de 2019].

UNESCO. 1994. *Declaración de Salamanca y Marco de Acción sobre Necesidades Educativas Especiales. Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: acceso y calidad*. Ministerio de Educación y Ciencia.

UNESCO. 2006. *Directrices de la UNESCO sobre la educación intercultural*. París, UNESCO.

UNESCO. 2016. *Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos*. París, UNESCO

UNESCO. 2018. *Resumen del informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2019: migración, desplazamiento y educación: construyendo puentes, no muros*. París, UNESCO.

UNESCO-ITIE (Instituto de la UNESCO para la Utilización de las Tecnologías de la Información en la Educación). 2011. *Digital Policy Brief: Digital Literacies in Education*. UNESCO-ITIE, Rusia.

Naciones Unidas. 2006. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo. [PDF] Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf> [Consultado el 24 de septiembre de 2019].

Wessels, B. 2015. The reproduction and reconfiguration of inequality: Differentiation and class, status, and power in the dynamics of digital divides. En: M. Ragnedda and G.W. Muschert. eds. 2015. *The digital divide: The internet and social inequality in international perspective*. Londres, Routledge. pp. 17-28.

Organización Mundial de la Salud. 2010. *Rehabilitación basada en la comunidad: Directrices RBC*. [PDF] Geneva, World Health Organization. Recuperado de: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44405/9789241548052_education_eng.pdf;jsessionid=F9483FC55B7B2836E2F39B4E4E976C92?sequence=3 [Consultado el 9 de julio de 2019].