

**Revertir la desigualdad: el reto
de la transformación educativa
con inclusión y equidad**

Axel Didriksson y Carmen Márquez



Cuadernos de
Universidades

Revertir la desigualdad: el reto de la transformación educativa con inclusión y equidad

Axel Didriksson
Carmen Márquez



En Cuadernos de Universidades. – Núm. 20 (2023).
Ciudad de México: Unión de Universidades de América
Latina y el Caribe, 2023.
ISBN de la colección: 978-607-8066-35-3
36pp.
Ficha catalográfica del título de la serie:
Cuadernos de Universidades
México: UDUALC, 2023

Primera edición: 2023
D.R. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, A.C.
Centro Cultural Tlatelolco
Ricardo Flores Magón Núm. 1 - piso 9
Col. Nonoalco Tlatelolco
Alcaldía Cuauhtémoc
Ciudad de México

ISBN de la colección: 978-607-8066-35-3
ISBN: 978-607-8937-01-1

Coordinación editorial: Praxedis Razo
Corrección de estilo: Esaú López Fraga y Diana Galván Ferman
Diseño y diagramación: Selene Sánchez Bailón y Carlos Sánchez Mendoza
Portada y contraportada: *Punto de control*, de Raquel Schwartz

Contenido

Presentación , María Clara Rangel Galvis	2
Revertir la desigualdad: el reto de la transformación educativa con inclusión y equidad	5
Introducción	5
Conceptualización de la inclusión en la educación y en la universidad	7
Acceso equitativo	9
Pedagogías inclusivas	13
La importancia de pertenecer	17
Cuando el mercado se impone al derecho humano	19
Los términos del debate	21
Conclusiones	27
Referencias	31

Presentación

En la búsqueda constante de un sistema educativo inclusivo y equitativo, la educación superior se convierte en un punto clave de discusión. Es en este nivel donde los indicadores de desigualdad se hacen más palpables, reflejando los profundos abismos sociales que existen en el acceso, la permanencia y el egreso de esta etapa del sistema educativo.

En este artículo, Didriksson y Márquez explican el contexto en el que garantizar la educación superior, como derecho humano fundamental, es una meta del ODS 4 y una deuda histórica que todavía tiene muchos puntos ciegos en la forma en la que se conceptualiza en los contextos universitarios y hace que estas instituciones sigan siendo excluyentes de forma estructural.

Es extremadamente importante el análisis que proveen en cuanto a la perspectiva del compromiso social y territorial al que debe estar anexa la inclusión. Al igual que en el importante trabajo de capacitar al personal docente y evaluar su capacidad de ver al estudiantado desde sus potencialidades y sus necesidades y no desde procesos mecánicos y estandarizados. Para lograr avances significativos, debemos abordar los enormes desafíos que surgen de las brechas presentes en el acceso, la permanencia y el egreso del sistema educativo, más allá de las narrativas del excepcionalismo que, como lo presentan los autores, están cimentadas en narrativas coloniales, insostenibles e incongruentes con los principios y propósitos de la educación contemporánea.

En la exploración que hacen Didriksson y Márquez de las brechas existentes, examinan las posibles estrategias y medidas que garanticen la inclusión y la gratuidad; podrían conducir a una transformación efectiva y significativa. Advirtiéndolo que solo a través de un esfuerzo conjunto y un compromiso decidido podremos garantizar que la educación y la educación superior sean accesibles y equitativas para todos.

En resumen, este artículo arroja una luz sobre los desafíos y oportunidades que surgen en el camino hacia un sistema educativo inclusivo y equitativo. Es importante que se estudie desde la motivación de las instituciones de educación superior de transversalizar la perspectiva de la educación centrada en los estudiantes y al logro de un perfil pertinente con posibilidades de llevar a cabo un aprendizaje a lo largo de la vida que le garantice contar con un trabajo digno, así como promover acciones concretas, hacia la investigación, la gestión del conocimiento y la innovación social que repercutan en la estructuración de políticas públicas que promuevan de manera efectiva la disminución de la desigualdad, la inequidad, el cumplimiento de los 17 ODS e impulsen la democratización de la educación y la educación superior en América Latina.

María Clara Rangel Galvis
Rectora de la Universidad El Bosque, Bogotá.

CAF



Revertir la desigualdad: el reto de la transformación educativa con inclusión y equidad

Axel Didriksson, Universidad Nacional Autónoma de México
Carmen Márquez, Universidad Autónoma de Madrid

Introducción

La gradualidad desde la que se ha concebido alcanzar la garantía del derecho a la educación inclusiva es lo que ha predominado en las políticas de Estado durante las últimas tres décadas. En este texto discutimos dicha problemática desde distintas perspectivas. Por una parte, a la luz de una valoración crítica de los actuales niveles de desigualdad; y, por otra, con base en la posibilidad que tienen los sistemas educativos de impulsar iniciativas centradas en combatir la desigualdad económica y social, recogida por el ODS-10 (Objetivo de desarrollo Sostenible), mediante actuaciones como la garantía de una educación inclusiva para todos.

El modelo educativo inclusivo, equitativo y de calidad, definido en el ODS-4, no sólo contempla el acceso a todos los niveles educativos, también subraya la relevancia de procurar la permanencia, el pleno desarrollo de las capacidades de aprendizaje para toda la vida, el logro y la garantía de un trabajo digno. Alcanzar estas metas exige que las instituciones educativas contemplen alternativas para impulsar cambios de fondo en las *currícula*, en la organización

de los procesos cognitivos, en la gestión del conocimiento, en la investigación relacionada con la soberanía científica, y la innovación con incidencia social. La desigualdad debe convertirse en el punto focal de las políticas educativas que deben ser proactivas en la implementación de medidas de acción afirmativas, y en la eliminación de las grandes diferencias arraigadas de manera muy alarmante en nuestros países, y que constituyen una lacra imperdonable que cuestiona el derecho a la educación desde sus fundamentales principios y postulados.

En el centro del debate se pone de manifiesto la hipótesis de que aún no se ha logrado llegar al meollo del asunto: contar con un cuerpo legislativo coherente con los principios de equidad e inclusión, con la puesta en marcha de estrategias claras y bien orientadas para lograr una educación inclusiva y equitativa. Avanzar en políticas de articulación y de transversalidad, de acciones colaborativas y de gran incidencia social, supone que éstas deban garantizar que la identidad, el origen social y las capacidades no definan las oportunidades educativas. Es necesario desarrollar programas destinados a la capacitación docente y contar con la financiación adecuada para superar las magras trayectorias de permanencia y egreso, incorporando los distintos contextos de aplicación por regiones y localidades; etnia y género, historias familiares, conocimientos adquiridos y méritos por encima de las condiciones socioeconómicas de los principales actores educativos, debe ser una tarea impostergable.

Conceptualización de la inclusión en la educación y en la universidad

La Agenda 2030 ha encomendado a los sistemas educativos la tarea de garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa que haga posible el aprendizaje a lo largo de la vida (UNESCO, 2016). Con ello, reconoce el derecho a la educación superior como un derecho humano y la responsabilidad de los poderes públicos de procurar las condiciones necesarias que hagan efectivo este derecho para todas las personas.

Una de las principales barreras que enfrenta, en particular, la inclusión universitaria, es la falta de acuerdos sobre su significado y sobre los valores, políticas y prácticas que deben promover las universidades inclusivas (UNESCO, 2020). Concretar una definición no resulta tarea fácil, pero ciertos principios fundamentales proporcionan una dirección moral y políticas para avanzar (Antonini et al., 2020). En esta dirección, la Declaración de Salamanca (UNESCO, 1994) y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Naciones Unidas, 2006), subrayaron el derecho de las personas con discapacidad de beneficiarse de una educación inclusiva durante toda la vida. Este derecho hacía referencia al acceso en igualdad de condiciones a las instituciones de enseñanza primaria, secundaria, terciaria y profesional y a la disponibilidad de ajustes o apoyos técnicos necesarios. Sin querer restar un ápice de importancia a esta condición innegociable, el propio Comentario General núm. 4 (2016) amplió el concepto de inclusión y señaló que comportaba la transformación de la cultura, políticas y prácticas educativas, de manera que se diera la bienvenida a la diversidad del alumnado y se eliminara cualquier obstáculo que impidiera su participación.

Posteriormente, esta idea fue recogida en el Foro Internacional sobre Equidad e Inclusión en la Educación, 2019, coorganizado por la UNESCO y el Ministerio de Educación de Colombia, donde se añadió que debían asegurarse las condiciones que garantizaran el acceso y la plena participación de todos los actores involucrados en una educación de calidad. De esta manera, podemos afirmar que la inclusión educativa es una cuestión de derechos humanos y justicia social, por la que las instituciones deben garantizar que ninguna circunstancia personal o social distorsionen las oportunidades de todas las personas de beneficiarse de una educación de alta calidad.

Acceso equitativo

En la mayor parte de los sistemas educativos, la búsqueda de la inclusión está siendo socavada por la apropiación del discurso inclusivo por parte de fuerzas profundamente conservadoras, que están interesadas en mantener la exclusión y la ética del individualismo competitivo (Slee, 2019). La inclusión y la exclusión son dos caras de la misma moneda. Esta narrativa global sostiene que la educación universitaria posee valores neutrales y responde a principios meritocráticos. Sin embargo, son constantes las situaciones de inequidad que limitan las oportunidades de acceso, permanencia y éxito educativo de los grupos no tradicionales.

El acceso equitativo es la primera de las dimensiones de la inclusión. Si tomamos en cuenta que cualquier estudiante posee de ocupar un puesto en una institución, podría afirmarse que esta posibilidad se ha visto incrementada como resultado de las políticas de apoyo a la participación desarrolladas en distintas regiones.

Según UNESCO-IESALC (2020) entre 2000 y 2018, la tasa bruta de matriculación en la educación superior aumentó a nivel mundial

de 19% a 38%. Este crecimiento no ha sido homogéneo y también se han observado importantes diferencias regionales, siendo África subsahariana la región que ha experimentado un menor crecimiento de la participación universitaria.

El informe señala diferentes niveles de participación en función del nivel socioeconómico de la región o de los estudiantes. En este sentido, se confirma un incremento del acceso universitario en los países de ingresos medianos altos, mientras que en los países de ingresos bajos este aumento es mucho menor. Además, se presenta una significativa brecha entre las posibilidades de acceder a la universidad del estudiantado perteneciente a grupos sociales desfavorecidos y sus pares más aventajados. En ambos casos, se confirma que la denominada democratización de la participación en educación superior no se está traduciendo en una mayor equidad o mejora de las oportunidades de acceso de aquellos grupos históricamente desfavorecidos. Por el contrario, se advierte una estratificación horizontal vertical como resultado de las tasas de matrícula y los exámenes de ingreso que obstaculizan la participación de estos grupos, así como una estratificación vertical en términos de calidad y prestigio de las universidades y programas a los que accede el estudiantado más privilegiado en sus trayectorias escolares.

Con la intención de avanzar hacia mayores niveles de equidad, los sistemas de educación superior han implementado diferentes políticas tendentes a procurar una redistribución más justa de los recursos que beneficie a los más desfavorecidos (Fraiser, 1995). Una de las iniciativas más reconocidas es la implementación de políticas de acción afirmativa. Estas medidas han aplicado cuotas de reserva para determinados perfiles de estudiantes o apoyos económicos y académicos en forma de becas o ayudas al estudio. Pese a que se ha reconocido que estas medidas proporcionan una asignación más

justa de los lugares disponibles, se ha señalado que poseen una acción limitada porque no aseguran la existencia de lugares suficientes. McCowan (2016) subraya que equidad no es sinónimo de igualdad, al menos no de igualdad de trato ni de igualdad de resultados. Puede ser justo tratar a las personas de diferente forma si poseen necesidades específicas o si la diferencia de rendimiento que presentan depende exclusivamente de ellos y ellas. Según este autor, para avanzar en equidad en el acceso las políticas universitarias deben ocuparse de garantizar suficientes lugares para todos aquellos que quieran acceder a la universidad y tengan el nivel mínimo de preparación (disponibilidad). Igualmente, estas políticas deben procurar las necesarias condiciones para que todos puedan acceder a esos lugares (accesibilidad) anulando los efectos de las tasas de matrícula, exámenes de acceso y otros obstáculos que afectan particularmente a los grupos no tradicionales. Por último, deben garantizar igual calidad en el currículo y de reconocimiento de los diplomas universitarios (horizontalidad).

Otra de las iniciativas reproducidas en diferentes contextos ha sido las políticas de financiación basadas en el desempeño (PBF en inglés) que ha llevado a aumentar la inversión pública en la educación superior. Sin embargo, recientes investigaciones han cuestionado que tales políticas estén facilitando el acceso de estudiantes históricamente desatendidos. El recelo a perder esta financiación pública puede llevar a las instituciones públicas sujetas a estos incentivos a prácticas discriminatorias, como ser más selectivos e incluso negar la admisión de estudiantes no tradicionales a los que se les presupone menores probabilidades de éxito (Gándara y Rutherford, 2020).

Algo alejados de esta aproximación centrada en el acceso, otros trabajos han concluido que ampliar la participación es insuficiente para hablar de inclusión. La inclusión además de procurar un lugar en los espacios educativos se ocupa de reconocer la

singularidad y contribución de las diversas identidades que convergen en la educación superior (De Dios *et al.*, 2017). Desde la perspectiva inclusiva, la diversidad está considerada como una oportunidad de enriquecimiento, una ocasión para que las instituciones promuevan interacciones académicas significativas entre personas o grupos que difieren en experiencias, puntos de vista y rasgos (Miles y Singal, 2010; Tienda, 2013).

Alejadas todavía de esta concepción inclusiva, las universidades continúan reproduciendo el discurso del déficit centrado en el estudiando y responsabilizándolos de cualquier forma de éxito o fracaso (Fragoso *et al.*, 2013; Hughes, 2015). Al mismo tiempo, continúan sin comprometerse con las políticas de las diferencias que proporcionan una base sólida para avanzar desde el reconocimiento y comprensión del “otro” (Rosenthal, 2001).

Uno de los ejemplos más significativos de esta cultura universitaria excluyente es el racismo estructural acumulado y naturalizado a lo largo de la historia en las universidades de América Latina. En esta región, la mayor parte de las universidades han adoptado el modelo cultural etnocéntrico y monocultural occidental, que imposibilita el reconocimiento de las culturas originarias y de sus valiosos conocimientos por no estar “académicamente certificadas” (De Dios *et al.*, 2017; Mato, 2020).

Así también, en Reino Unido, este mismo patrón cultural impide que los significados asociados a la inclusión consideren las experiencias racializadas de los estudiantes afrodescendientes ignorados por la “supremacía” blanca (Madriaga, 2020). O en India, se justifica la falta de simpatía y apoyo por parte de los instructores universitarios al estudiantado *dalit* por pertenecer a la casta de entornos desfavorecidos (Mahapatra, 2020). En todas estas situaciones, la negativa por parte de las instituciones a reconocer otras culturas diferentes y el

desconocimiento del *habitus* institucional (Bourdieu y Passeron, 1977) por parte de los estudiantes no tradiciones, los obliga a elegir entre asimilar los valores hegemónicos o abandonar los estudios.

Pedagogías inclusivas

A medida que los contextos educativos y universitarios se han ido diversificando, se han incrementado los desafíos vinculados con el aprendizaje y la graduación del estudiantado. De esta forma, el derecho a la educación de todos no puede circunscribirse a ofrecer un lugar en la universidad e implica garantizar una educación de calidad como una cuestión de justicia social (UNESCO, 2017). El enfoque desarrollado por Seen (1999) afirma que las personas poseen diferentes capacidades para lograr trayectorias educativas que les permitan desarrollar una vida libre y no obligada, aunque no todas las personas necesitan los mismos recursos para alcanzar estas libertades. Desde este paradigma, las instituciones educativas son vistas como espacios transformadores donde pueden adquirirse habilidades y conocimientos que actúen como catalizadores para el cambio personal y el bienestar social, pero donde también tienen lugar prácticas que frustran estas capacidades individuales (Unterhalter 2007).

Algunas de las condiciones que malogran la función central de la educación superior, es decir, facilitar el pleno desarrollo del potencial de cada estudiante para que pueda desarrollar su propio proyecto de vida (UNESCO IESALC, 2021), es la persistencia y hegemonía de un modelo de enseñanza centrado en el profesorado. También obstaculizan este fin las condiciones deficientes en accesibilidad de los espacios y entornos de aprendizaje, los limitados apoyos individuales y baja capacitación del profesorado para responder a las necesidades de sus

estudiantes (Collins, Azmat y Rentschler, 2018). El enfoque inclusivo busca corregir la acumulación de estas desigualdades sistémicas, intentado garantizar el derecho a un aprendizaje de alta calidad mediante pedagogías inclusivas y herramientas o materiales ajustados a las necesidades del alumnado.

Las pedagogías inclusivas se distancian de los procesos de enseñanza y aprendizaje estandarizados, aboga por una respuesta a las diferencias individuales, pero sin el trato diferenciado de algunos estudiantes (Florian, 2014; Martin *et al.*, 2019). Desde esta aproximación pedagógica, se propone esta respuesta ajustada, una instrucción diferenciada y significativa, itinerarios y programas flexibles, enfoques personalizados y creativos, metodologías activas colaborativas y prácticas y una evaluación ajustada a las diferencias individuales (Cook-Harvey, 2016; Grimmes, 2019). En este sentido, cabe matizarse que esto no es contrario a la disponibilidad de asistencia “extra” para aquellos estudiantes que puedan presentarse con necesidades adicionales. Muy al contrario, también entiende que la adopción de estos complementos puede ayudar al alumnado a desplegar su capacidad de recuperación para complementar con éxito la etapa universitaria (Cotton, Nash y Kneale, 2017; Figuera, Torrado, Dorio y Freixa, 2015).

Hasta el momento, aunque algunas instituciones universitarias han comenzado a comprometerse con la diferencia y se plantean ofrecer las condiciones necesarias para que cada estudiante pueda desarrollar su potencial académico y social, la adopción de una pedagogía inclusiva encuentra en el profesorado universitario su mayor obstáculo. Desde diferentes ámbitos, se ha constatado que el profesorado universitario apenas conoce el significado de la inclusión y posee un bajo nivel competente para la implementación de pedagogías inclusivas (Márquez y Melero, 2021). La mayor parte

de estos profesionales responden a las diferentes necesidades pedagógicas de sus estudiantes mediante métodos de ensayo y error (Dimitrov y Haque, 2016).

Estas deficiencias en la formación y capacitación docentes han tenido mayor incidencia durante la pandemia por covid-19. La necesidad de transitar a un modelo presencial o a un modelo híbrido o virtual, han puesto de manifiesto que las instituciones universitarias no han podido abordar este cambio metodológico sin comprometer la calidad educativa y la inclusión. Sin embargo, la educación superior a distancia programada y diseñada desde su inicio como tal sí ha sido reconocida por su contribución a la inclusión por ofrecer una mayor flexibilidad e individualización que posibilita que las personas con responsabilidades profesionales o domésticas accedan a la educación superior.

La importancia de pertenecer

Los valores de la educación inclusiva nos recuerdan la importancia de la pertenencia. La pertenencia es un valor operativo y una práctica organizativa clave porque es el corazón de la inclusión (Slee, 2019). El sentido de pertenencia es un factor potencial para promover el compromiso, bienestar y éxito universitario del alumnado que se siente parte de su institución. Este estudiantado utiliza, en mayor medida, los recursos disponibles en su campus e incrementa sus posibilidades de éxito académico. Por el contrario, las políticas universitarias, que no abordan esta dimensión de la inclusión, han sido consideradas expresiones de una inclusión mal entendida y tergiversada, que intenta inducir lo diferente a la cultura dominante (Gibson, 2015).

La lente de la interseccionalidad ha contribuido a comprender que los procesos de exclusión universitaria son el resultado de la interacción de múltiples factores que afectan a un mismo individuo. Este carácter interactivo provoca que el estudiantado pueda ser discriminado y excluido en múltiples niveles, o experimente diversas formas de marginación individual e institucional (Besic, 2020).

Hasta el momento, las universidades poseen una visión monolítica y reducida del estudiante que se plasma en políticas incapaces de abordar esta intersección de sus identidades (Waitoller y Kozleski 2013). Las universidades pueden contribuir a revertir estos procesos mediante el desarrollo de políticas y prácticas que incrementen en sentimiento de pertenencia de todos sus miembros. Melis y Doğan (2021) concluyen que la educación universitaria es inclusiva en la medida en que ofrece espacios de justicia e igualdad a las comunidades desfavorecidas. Igualmente, Gibson (2015) añade que debe potenciarse la creación de espacios de diálogo constante entre las diversas y no diversas voces y establecer vínculos de colaboración entre las comunidades más próximas (Madriaga, 2020; Mato, 2020). En definitiva, se trata de ofrecer al estudiantado una formación crítica y reflexiva, basada en la tolerancia, respeto y diálogo que le permitan integrarse en la sociedad con las mayores probabilidades de éxito.

Cuando el mercado se impone al derecho humano

La tendencia hacia la desigualdad social, económica y educativa, que articula políticas públicas y diferenciadas en la promoción del valor agregado en conocimientos y aprendizajes, ha ubicado a nuestra región en una zona de desarrollo de dependencia cognitiva, y plantea la siguiente paradoja: en muchos países se ha legislado y es norma constitucional la gratuidad y la inclusión en la educación y en la educación superior, y se han propuesto fórmulas y sendos programas de política pública que promueven hacer obligatorios todos los niveles educativos, con medidas abiertas al acceso y universalización de los grupos de edad escolar correspondientes, pero las brechas de inequidad se han agudizado y magnificado.

Para mostrar la tesis que se plantea, deben revisarse los efectos que se han alcanzado en décadas recientes, respecto de las políticas compensatorias y sus distintas versiones de gratuidad y de impulso a la universalización de la tasa bruta de escolarización, tanto a nivel regional como tomando ejemplos de referencia de casos por país.

En términos generales no se debe cuestionar si el avance de los niveles de acceso a la educación superior ha sido ascendente en la región, y si ha sido mucho mayor en aquellos países que impulsaron, a partir de las primeras décadas del actual siglo, políticas de ampliación del acceso, la promoción de programas de inclusión de sectores pobres o marginados, o que llevaron a cabo reformas radicales en la materia. Son los casos de Argentina, Bolivia, Brasil Ecuador, Venezuela y Uruguay, de manera destacada.

Sin embargo, entre la generación de posibilidades de acceso versus la equidad y las posibilidades de permanencia y de egreso, la exclusión y la desigualdad son reproducidas de manera general, y no se pueden verificar avances sustanciales durante las últimas décadas

de este siglo, a pesar de las políticas compensatorias que se han dado en algunos países y en ciertas coyunturas políticas muy definidas.

Lo anterior tiene como explicación que buena parte del crecimiento de la matriculación en la educación superior en la región, sobre todo de segmentos socioeconómicos de clase media y clase alta, se ha debido al incremento de la privatización y mercantilización que ha ocurrido en este nivel educativo, y este comportamiento tiene tal relevancia que se trata de una tendencia incremental incluso a nivel mundial (CINDA, 2016), y que, dicho irónicamente, se presenta en una de las regiones más desiguales del planeta, América Latina.

En general, puede mostrarse que la tendencia a la mercantilización y a la segmentación del sistema educativo superior –que no a su “diversificación tal y como se le considera en el mundo anglosajón– ha ido en aumento, pero no ha sido un factor de compensación de las tasas de desigualdad, mucho menos de las posibilidades de apertura a una mayor equidad en el acceso y permanencia de sectores altamente vulnerables o marginales del sistema educativo, como las poblaciones indígenas, afrodescendientes, rurales, de zonas urbanas de alta pobreza, o de mujeres de estos sectores.

Lo anterior significa que la desigualdad se ha impuesto a los esfuerzos y a las políticas que no han logrado ir al meollo del asunto: esto es que no se ha trascendido de la mera declaración a favor de la inclusión o de las políticas de acción afirmativas, porque no se ha llegado a poner como prioridad la puesta en marcha de mecanismos eficaces de mejoramiento sustancial en la distribución del ingreso, a favor de la equidad y el combate a la desigualdad.

Los términos del debate

De acuerdo con las legislaciones vigentes en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe, se consagra que el Estado debe garantizar el derecho a toda la educación de carácter público, pero existen diferencias respecto de la manera cómo se ha legislado para alcanzar pasar de la fase de masificación a la de universalización del conjunto del sistema educativo, o en otras palabras, de la obligatoriedad para ofrecer este nivel educativo a todos los que lo demandan, tan solo por sus méritos, sin lograr superar la inequidad que existe respecto de sus condiciones socioeconómicas o geográficas, de etnia, o de condición de género.

Es importante distinguir en las definiciones de política de Estado, dos conceptos fundamentales: obligatoriedad y gratuidad. En el derecho internacional, se impone la obligación de parte del Estado de hacer accesible la educación superior, sobre todo cuando se ha alcanzado una cobertura deseable de universalización de la educación básica y secundaria, como de manera general ocurre en la mayoría de los países de la región, bajo una figura que pone el acento en la “progresividad”, donde la gratuidad aparece como factor preponderante para que esta gradualidad pueda llegar a concretar un escenario de universalización.

En el panorama latinoamericano de las últimas décadas, esta secuencia de escalamiento se ha visto frecuentemente detenida o reducida por ciclos de recuperación o de contracción de los recursos públicos y de inversión en la educación superior, o bien por drásticos cambios en las orientaciones de los sucesivos gobiernos, que han justificado que los acuerdos políticos y de vigencia de un derecho se vean limitados.

En el panorama de conjunto, lo anterior ha hecho que se haya puesto el acento en la ampliación de la cobertura, pero no así en la de la permanencia y mucho menos en la garantía de un egreso

satisfactorio que tenga como fin la inserción pertinente en el mercado laboral, que pueda garantizar un trabajo profesional formal y estable, y que ello tampoco se haya podido reflejar en cambios fundamentales en los procesos de progreso cognitivo de los estudiantes, en las condiciones de construcción de currículas alternativas, mucho menos en la formación de habilidades de transferencia para el bienestar general (*transfer skills*).

Es por ello que lo que se encuentra como constante es una serie de programas que dan cuenta del esfuerzo por la ampliación del ingreso para elevar la tasa bruta de escolarización, pero no la ampliación de las capacidades sociales de un aprendizaje integral que llegue a impactar de manera favorable las tasas de desarrollo con justicia y equidad.

En términos de debate, la inclusión y la gratuidad, tan caras para todos, se han ubicado como objetivos secundarios, porque han sido parte de una fórmula más accesible para los distintos gobiernos para hacer referencia a la graduación de la obligatoriedad educativa, pero no para hacer frente a la desigualdad.

No obstante el panorama de falta de organicidad en las definiciones de las políticas de Estado, lo que ha predominado ha sido la frecuencia y recurrencia de conflictos sociales, sobre todo de corte estudiantil y magisterial.

Para poner algunos ejemplos relacionados, se puede señalar la huelga estudiantil de 1999 en la UNAM, que duró nueve meses, cuando el entonces rector de la más importante universidad de México, Francisco Barnés de Castro, intentó elevar las cuotas de acceso y permanencia, tratando precisamente de eliminar el carácter gratuito de esta universidad, tal y como está y sigue estando establecido en el artículo correspondiente de la Constitución de la República Mexicana. El caso de los distintos movimientos estudiantiles de Colombia, de entre 2016 y 2018, y más recientemente en 2021, también tuvieron y han tenido como fondo paros sucesivos que se dieron a

nivel nacional en las universidades públicas de ese país, y la resistencia masiva a la insistencia gubernamental en imponer criterios de mercantilización y de cercenamiento del derecho a la educación superior, con políticas de elevamiento de los aranceles universitarios, como apareció en el debate sobre la propuesta (ahora desechada) de una reforma tributaria. Otro caso conocido es el de los estudiantes chilenos, quienes con todo, desde 2014 a la fecha, siguen enarbolando la bandera de la gratuidad y la inclusión, frente a las triquiñuelas legalistas que han pretendido hacer efectiva de forma funcional la gratuidad de los estudios, o dejarla como estaba en su historia, o bien a remozarla con argumentos que le dan más formalidad al esquema de la progresividad que a la garantía de un derecho universal.

Para el caso de México, la nueva Ley Federal de Reforma en la Educación Superior (2021), con todo y que ahora está respaldada por un gobierno de tipo progresista y antineoliberal, en términos del debate se han apegado más al concepto de la obligatoriedad de la educación superior de forma progresiva como objetivo prioritario de una nueva política de Estado.

En su exacto contrario, lo que se ha venido imponiendo en la región latinoamericana ha sido la idea de que la educación no es ni debe ser gratuita porque se trata de la oferta de un servicio, así sea público, de rentabilidad individual, y por ello se ha sustentado una lógica que crece, se expande y se reproduce, con el argumento de que la gratuidad favorece a los de por sí favorecidos, o a quienes sí cuentan con las condiciones de pagar su educación.

Desde esta argumentación se ha buscado legitimar políticas gubernamentales de aparente democratización que justifican la transferencia de los costos educativos hacia los estudiantes y sus familias, por la vía de fórmulas y mecanismos de financiación bancaria, de becas de acceso, de vouchers y otros tantos inventos para

dejar de lado el avance en la eliminación de la desigualdad como lo marcan los ODS, ya señalados con antelación.

En el marco de las legislaciones vigentes, los distintos países de la región pueden agruparse respecto de los términos anteriores, de la manera siguiente: *a*) donde prevalece formalmente la gratuidad: Argentina, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Venezuela y Cuba. Como caso de referencia, en Chile durante el gobierno de la presidenta Bachelet se intentó promover la gratuidad de manera gradual, para un lapso de seis años. Para 2016, se estableció la gratuidad de manera diferenciada y optativa y para entonces fueron beneficiados alrededor de 120 mil estudiantes (Espinoza/González; (2016, p. 45); *b*) los países que establecen el no pago de aranceles: Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana, y Venezuela; y *c*) con un pago subsidiado están Chile y México.

En Argentina, como caso emblemático, dado que se trata de un país que estableció de manera primigenia la gratuidad (amén de su aportación histórica al régimen de autonomía con el movimiento estudiantil de 1918) establecida en 1994 sin discriminación de niveles, hace referencia a un término de gratuidad por progresividad, pero no de la gratuidad *per se* (ver: Decreto 29.337 Gobierno de Juan Domingo Perón).

En la legislación internacional, como puede constatarse, se establece con claridad que el Estado tiene la obligación de garantizar la gratuidad en la educación superior. También esto se ha proclamado, acordado y aparece de manera general como resolutivo de las distintas conferencias regionales sobre educación superior, organizadas por la UNESCO desde 1996 hasta 2018 en la región.

Así, con los acuerdos alcanzados durante la reciente CRES-2018, se planteó la articulación de los esfuerzos de las universidades con el logro de los ODS (Didriksson, 2019), sobre todo para revertir

de la manera más amplia posible la desigualdad y los actuales niveles de inequidad en todas las formas en las que se presenta. Esto se ha traducido en una agenda muy interesante que abarca temas que van desde ampliar el acceso a más jóvenes y adultos, hasta la construcción de una sociedad del conocimiento latinoamericana. Dada la estrecha relación entre el plan de estudios, los nuevos paradigmas de aprendizaje e investigación, la interacción de personas de diferentes antecedentes culturales y la responsabilidad social de las universidades con el público en general son una parte vital de cualquier agenda para el futuro. Falta ver, por supuesto el Plan de Acción Acordado (2019-2030), que tiene como garante de convocatoria y acción al Instituto de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO), que se pueda ir avanzando en el mismo, y no quede en un nuevo y reiterado pronunciamiento de buenas intenciones.

Conclusiones

Durante lo que va de este siglo, se han presentado propuestas de reforma educativa, debates y sendos trabajos y estudios alrededor del tema de la inclusión y la equidad que han abordado estos temas como prioritarios, ya sea de manera lateral o de forma directa.

Por el balance que se ha realizado en este trabajo, la inclusión educativa sigue siendo un tema ocurrente, pero no recurrente. No se puede decir que frente a los enormes abismos de desigualdad social y de inequidad educativas, la inclusión y la garantía plena de un derecho humano haya sido una condición única para eliminar o trascender las mismas. Se podría decir, más bien, que ha sido parte del problema porque las garantías de igualdad e inclusión en condiciones de desigualdad no siempre resultan ser tan democratizantes, y es este el nudo gordiano de la salida a la transformación que debe de presentarse en las universidades, así como en todo lo relacionado con sus funciones sustantivas, desde el quehacer y responsabilidad social y territorial de sus trabajos.

La gradualidad desde la que se ha enfocado de manera predominante el tema es lo que ha predominado en las políticas de Estado, durante el actual periodo, pero esto es muy diferente, tal y como se ha querido mostrar en este trabajo, al de garantizar la inclusión y la gratuidad en los sistemas de educación y de educación superior, y aún menos esto puede ser cierto si se valoran de manera crítica los avances que se tienen desde la perspectiva de garantizar la igualdad y la movilidad con gratuidad desde la perspectiva de una integración regional.

Esto no ha sido posible comprobarlo desde el contexto diagnóstico de la educación superior en la región, dado que existe una innumerable serie de redes y asociaciones temáticas, regionales o subregionales, nacionales o internacionales que están vigentes y activas, pero, hasta donde se tiene información, son escasas las

organizaciones o los programas públicos que tengan como tema principal hacer investigaciones o propuestas relacionadas a garantizar la inclusión y la gratuidad de la educación superior desde políticas que se propongan modificar, de manera estructural, las actuales condiciones de desigualdad económicas, educativas, culturales, étnicas, urbanas, rurales, de género o geográficas.

Por ello, el principal reto consiste en hacer posible que las universidades hagan valer su voz a nivel nacional y regional para que se promuevan iniciativas centradas en el combate a la desigualdad económica y social, tal y como se presenta en el “Objetivo Décimo” de los ODS; y garantizar que el “Objetivo 4”, referido a la educación en general, no solo contemple el acceso a todos los niveles educativos, sino a la permanencia, al logro de un perfil adecuado y pertinente que desarrolle las capacidades de aprendizaje para toda la vida, la garantía de un trabajo digno a sus profesionales; y, que además, presente alternativas desde su interior para impulsar cambios de fondo en sus *currícula*, en la organización de sus procesos cognitivos, en la gestión del conocimiento moderno, y en la investigación relacionada con la soberanía científica y la innovación de carácter social, para que el tema de la inclusión sea un punto focal de contribución de las instituciones a favor de políticas afirmativas que busquen eliminar las grandes diferencias que se han arraigado de manera muy alarmante en la región, porque estas siguen siendo una lacra imperdonable que cuestiona a las actuales universidades, desde sus más caros principios y postulados.

Las políticas públicas hacia la educación superior han estado definidas más por la planeación y existencia de recursos, en correspondencia directa con las prioridades de cada coyuntura de cada gobierno, y es por ello que, en el centro del debate que aquí se presenta, el nudo gordiano se focaliza en que no se ha llegado al meollo del asunto que es el de avanzar en políticas de articulación y

de transversalidad que incluyan programas sustentados en el logro conjunto de los 17 ODS, para abatir la desigualdad, la inequidad y las magras trayectorias de permanencia y egreso, que contemplen los distintos pero articulados contextos de aplicación por regiones y localidades, etnia y género, historias familiares, conocimientos adquiridos y méritos por encima de las condiciones socioeconómicas.

Los derechos humanos no son negociables, porque se puede decir que se está a favor de la inclusión educativa, o que ello puede estar en una ley superior, pero eso *per se* no significa que esto sea el fundamento para lograr un nuevo desarrollo con equidad y justicia, como se plantea en la convocatoria del logro y seguimiento de los ODS.

Este es el meollo del debate que se presenta, porque no hay evidencia de que se avanza, pero tampoco de que se demuestre que se han tomado las decisiones correctas y las soluciones adecuadas para lograrlo.

CAF



Referencias

- Alvaredo, Facundo *et al.* (2018). *Informe sobre la Desigualdad Mundial*. México, Grano de Sal.
- Bonal, Xavier (ed.), (2006). *Globalización, Educación y Pobreza en América Latina*. Barcelona, Fundación CIDOB.
- Bourdieu, P., y Passeron, J.C., (1977). *Reproduction in Education, Society and Culture*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Brunner, José Joaquín *et al.*, (2016). *La Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016*. Santiago de Chile, CINDA.
- Collins, A., Azmat, F. y Rentschler, R., (2019). *Bringing everyone on the same journey: revisiting inclusion in higher education*. *Studies in Higher Education*, 44:8, 1475-1487.
- Cook-Harvey *et al.*, (2016). *Equity and ESSA: Leveraging educational opportunity through the Every Student Succeeds Act*. Learning Policy Institute.
- De Dios, J., Perales, C. y McCowan. T. (2017). *Indigenous higher education in Mexico and Brazil: between redistribution and recognition*. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 47:6, 852-871, DOI: 10.1080/03057925.2017.1354177

Didriksson, Axel (2019). *La Universidad de América Latina: sus retos para alcanzar los ODS*. Barcelona, GUNI.

Espinoza, Oscar y González, Luis Eduardo (2016). “La Educación Superior en Chile y la Compleja Transición desde el Régimen de Autofinanciamiento hacia el Régimen de Gratuidad”. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 7 (10), pp. 35-51, Santiago de Chile.

Etzkowitz, Henry *et al.*, (1998). *Capitalizing Knowledge*. New York, University of New York Press.

Florian, L. (2014) “What counts as evidence of inclusive education?”. *European Journal of Special Needs Education*, 29:3, 286-294, DOI: 10.1080/08856257.2014.933551

Francesco, Maniglio (2016). *El Gobierno del General Intellect*. Quito, Ed. IESPAL.

Fraser, N. (1995). “Recognition or Redistribution? A Critical Reading of Iris Young’s Justice and the Politics of Difference”. *Journal of Political Philosophy* 3 (2): 166–180.10.1111/jopp.1995.3.issue-2

Gándara, D., y Rutherford, A. (2020). *Completion at the Expense of Access? The Relationship Between Performance-Funding Policies and Access to Public 4-Year Universities*. *Educational Researcher*, 49 (5), 321–334. <https://doi.org/10.3102/0013189X20927386>

- Gibbons *et al.* (1997). *La Nueva Producción del Conocimiento -la dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Barcelona, Ed. Pomares-Corredor.
- Helpman, Elhanan. *Globalization and Inequality* (2018). Harvard University Press, Cambridge.
- Madriaga, M. (2020). “Antiblackness in English higher education”. *International Journal of Inclusive Education*, 24 (11), 1143-1157, DOI: 10.1080/13603116.2018.1512660
- Mahapatra, S. K. (2020). *Peers, teachers and coping strategies of Dalit students in higher education: a qualitative study*, *International Journal of Inclusive Education*, 24:11, 1158-1174, DOI: 10.1080/13603116.2018.1515269
- McCowan, T. (2016). “Three dimensions of equity of access to higher education”. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 46 (4), 645-665, DOI: 10.1080/03057925.2015.1043237
- Melis, F. y Doğan, N. (2021) “Navigating university spaces as refugees: Syrian students’ pathways of access to and through higher education in Turkey”. *International Journal of Inclusive Education*, 25 (2), 298-312, DOI: 10.1080/13603116.2019.1707309
- Müller, C. y f Mildenberger, T., (2021). “Facilitating flexible learning by replacing classroom time with an online learning environment: A systematic review of blended learning in higher education”. *Educational Research Review*, 34, pp. 1-16.

Observación General 4. *Derecho a una educación inclusiva.*

OCDE/OECD (2015). *Latin American Economic Outlook 2015.* París, OECD.

ONU (2006). *Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.*

Sheiela, Slaughter y Leslie, Larry (1997). *Academic Capitalism.* The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Shiela, Slaughter y Rhoades, Gary (2004). *Academic Capitalism and the New Economy.* The John Hopkins University Press, Baltimore.

Slee, R. (2019) "Belonging in an age of exclusion". *International Journal of Inclusive Education*, 23 (9), 909-922, DOI: 10.1080/13603116.2019.1602366

Tienda, M. (2013). "Diversity ≠ Inclusion: Promoting Integration in Higher Education". *Educational Researcher*, 42(9), Pp. 467-475.

UNESCO, (2016) Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad.

UNESCO, (2016). *Education 2030 Incheon Declaration: Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all.*

UNESCO (2018). *Science Report 2030.* París.

UNESCO, IESALC (2020). *Hacia el acceso universal de la educación superior: tendencias internacionales*.

UNESCO (2020). *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2020: Inclusión y educación: Todos y todas sin excepción*.

Valenti, Giovanna y Casalet, Mónica (2014). *Instituciones, Sociedad del Conocimiento y Mundo del Trabajo*. México, FLACSO.

La inclusión y la equidad están en el centro del debate sobre la transformación en la educación, principalmente de la educación superior. En este nivel es donde se presentan los indicadores de desigualdad de manera más acuciante. Estos conceptos son abordados en el presente trabajo, desde los enormes abismos sociales para el acceso, permanencia y egreso del sistema educativo, donde los mismos forman parte del problema porque la garantía de un derecho humano fundamental, como la educación superior, no siempre resulta ser tan democratizante. Aquí radica el asunto de la salida a la transformación que debe presentarse en el sistema educativo, tanto con lo relacionado a sus funciones sustantivas, como desde el quehacer y la responsabilidad social y territorial de sus actividades.

