

# No dejar a nadie atrás

## Educación superior, inclusión y ODS

FRANCESC PEDRÓ

Reducir la desigualdad en el acceso a la educación, incluida la universitaria, es uno de los propósitos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dentro de la Agenda 2030, aprobada por la ONU en 2015. El autor repasa la situación actual, en la que, según su opinión, sigue habiendo grandes barreras para los estudiantes y analiza cómo se pueden reducir esas trabas. Concluye pidiendo a las instituciones universitarias y a los gobiernos que favorezcan la admisión de estudiantes «más diversos» y que tengan en cuenta sus características sociales, culturales y educativas.

---



El acceso de todos a la educación superior es un reto insoslayable de los ODS.

Foto: © Shutterstock.

La meta 4.3 del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) pretende, para 2030, «garantizar la igualdad de acceso de todas las mujeres y hombres a una educación técnica, profesional y terciaria asequible y de calidad, incluida la universidad». Al mismo tiempo, el ODS 10 pide que se reduzcan las desigualdades de ingresos, incluidas las basadas en género, edad, discapacidad, clase, etnia, religión y oportunidades, tanto dentro de los países como entre ellos. También pretende garantizar una migración segura, ordenada y regular, y mejorar la representación de los países en desarrollo en la toma de decisiones y la ayuda al desarrollo a nivel mundial.

Aunque la rápida expansión de la educación superior en las dos últimas décadas, así como la creciente diversidad de proveedores y modelos tecnológicos, ya han hecho que sea accesible a más estudiantes, siguen existiendo im-

portantes barreras. Y aunque las mujeres están cerrando la brecha de participación en la educación superior en ciertos campos, los estudiantes pobres, las minorías étnicas y los grupos indígenas siguen quedándose atrás. Otros grupos vulnerables –como las personas discapacitadas, migrantes y refugiadas, la comunidad LGBTQI y las que habitan en las zonas rurales– se enfrentan a continuos obstáculos para acceder a la educación superior, y las mujeres siguen estando infrarrepresentadas en los campos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (STEM).

Los debates sobre la equidad en la educación tienden a distinguir entre dos objetivos diferentes de las políticas de equidad e inclusión. Por una parte, los gobiernos reconocen –desde los orígenes de la legislación sobre educación obligatoria– el papel que la educación formal desempeña en los procesos de inclusión y participación efectiva en la sociedad, la economía y la política. Desde esta perspectiva, la equidad suele identificarse con la garantía de un nivel mínimo de escolarización de calidad que deben tener los individuos para participar efectivamente en la sociedad moderna, ya sea como ciudadanos, trabajadores o votantes. Este mínimo ha aumentado con el tiempo, mientras que las aptitudes, habilidades y conocimientos que la escolarización debería facilitar se han definido más claramente. Por otra parte, los gobiernos también consideran el problema desde el punto de vista de la equidad en el uso y la distribución de los recursos públicos, asegurando en este caso que una mayor proporción de los subsidios sean recibidos por aquellos que más los necesitan y cuya educación obligatoria, para ser de calidad comparable, es

notoriamente más costosa (por ejemplo, los estudiantes rurales o los estudiantes de familias con poca capacidad para ayudar a sus hijos con la escolarización).

En el caso de la educación superior —fuera del ciclo de escolaridad obligatoria— la dimensión inclusiva o participativa de la equidad se refiere a la presión para aumentar la representación de los grupos desfavorecidos (cualquiera que sea su definición, por lo general en términos de ingresos familiares, ubicación geográfica, origen étnico/racial, a veces claramente identificable por la población) en la educación superior y, a través de ellos, en las posiciones más privilegiadas de la economía y la sociedad nacionales.

Por otra parte, el criterio de mejorar la distribución de la educación —y, por consiguiente, la distribución de las posiciones de poder y prestigio— se mantiene a veces para asemejarse a la distribución de las personas en la sociedad nacional (es decir, la representación equitativa por sexo, origen social, grupo étnico o regional) ofreciéndoles igualdad de oportunidades. Estos dos criterios producen a veces resultados diferentes, ya que es más fácil aumentar la participación relativa de un determinado grupo o categoría social que mejorar radicalmente la distribución de oportunidades, lo que necesariamente significa desplazar a unos en favor de otros. En otras palabras, si bien el aumento de la participación requiere, sin duda alguna, recursos adicionales focalizados y un cambio en los criterios de mérito

**A pesar de los fuertes impulsos de la expansión, los sistemas de educación superior siguen siendo de tamaño reducido en la mayoría de los países**

---

para la admisión, los cambios distributivos son más claramente un juego de suma cero.

#### CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN

En la práctica, las políticas se centran en los cambios en el nivel de participación de ciertos grupos identificables como prioritarios en el contexto nacional. A veces los criterios de identificación se superponen ampliamente, otras veces entran en conflicto. No cabe duda de que las dos dimensiones principales de la enseñanza superior en la actualidad son los ingresos familiares y la identidad étnica o racial, mientras que en el pasado predominaban la ubicación regional (o rural/urbana) y el género, ya que hasta hace poco la representación femenina en la enseñanza superior era muy baja en la mayoría de los países.

La cuestión de lo que constituye un sistema justo de admisión a la universidad ha sido muy debatida durante el último medio siglo. La evolución histórica de las posiciones sobre esta cuestión tiende a identificar tres períodos históricos distintos: en primer lugar, el mérito heredado, en el que se suponía que la educación superior solo era para la pequeña proporción de la población que, en virtud de su nacimiento y talentos naturales, era apta y tenía derecho a sus rigores y frutos; en segundo lugar, la igualdad de derechos, que suprimió los obstáculos oficiales a los grupos sociales como las mujeres y las minorías religiosas, pero que, sin embargo, a través de sus procedimientos de admisión aparentemente meritocráticos, terminó por excluir a todos, excepto a los que tenían privilegios en su trayectoria educativa anterior. La etapa final es la de la

equidad o la igualdad de oportunidades, a través de la cual se adoptan políticas de acción afirmativa para hacer frente a estas barreras ocultas y garantizar que todos aquellos con capacidad para estudiar en el nivel superior puedan hacerlo.

Esta narración podría ser criticada por su pulcra teleología, y por la lectura demasiado optimista de que ahora nos encontramos de lleno en un período caracterizado por la búsqueda de la equidad. Además, muchos expresan su preocupación por la noción misma de equidad que, por la elasticidad de su significado, ha vuelto en algunos usos a la definición de igualdad de derechos. Sin embargo, pone de relieve algunas dimensiones esenciales del problema, a saber, que el desafío de la equidad en la educación superior abarca tanto los mecanismos visibles como los ocultos de exclusión. Y no hay que olvidar, tampoco, la cuestión de las desigualdades que se fomentan incluso cuando los estudiantes logran ingresar en el sistema de enseñanza superior, la denominada dimensión de la horizontalidad.

A pesar de los fuertes impulsos de la expansión, los sistemas de educación superior siguen siendo de tamaño reducido en la mayoría de los países. Esto se debe, en primer lugar, a que las universidades tienen un costo elevado y mucho más alto que la educación básica, sobre todo en los casos en que las instituciones llevan a cabo investigaciones, participación comunitaria y una serie de otros servicios públicos. En los casos en que los gobiernos consideraron necesario hacer concesiones entre los niveles inferiores y superiores del sistema educativo, en los últimos decenios del siglo XX se empezó a hacer hincapié en

el nivel primario, respaldado por las recomendaciones de política del Banco Mundial. Si bien se alentó a los proveedores privados, existían límites naturales a su expansión en los países de ingresos más bajos debido al tamaño restringido de las clases medias.

Por consiguiente, las preocupaciones prácticas se han combinado con argumentos de principio para restringir la expansión de los sistemas de enseñanza superior, incluso en el contexto de una demanda aparentemente insaciable de individuos y familias. Las limitaciones financieras han ido acompañadas de limitaciones de capacidad, sobre todo la falta de personal académico cualificado para impartir los crecientes cursos de licenciatura. En el sistema de enseñanza superior interconectado a nivel mundial, los países en desarrollo han visto cómo muchos de sus académicos e investigadores más productivos han sido absorbidos por instituciones de países desarrollados, empeorando así las condiciones de la oferta interna. Pero también ha habido argumentos de principio para limitar el apoyo público a la enseñanza superior. Muchos son escépticos en cuanto a que la educación superior es esencial para todas las personas, o que el acceso a ella constituye un derecho.

El derecho internacional establece algunas especificaciones para los derechos en la enseñanza superior, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que apunta que «la enseñanza superior deberá hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad». Si bien esta disposición hace de la no discriminación en las admisiones una obligación ab-

solita para los Estados nacionales, no exige la universalización del acceso, dejando la puerta abierta a los sistemas que ofrecen plazas solo a una porción restringida de la población (McCowan, 2016). Además, no hay que olvidar que, incluso en una época en que las ideas liberales e igualitarias son moneda corriente, todavía se cree ampliamente que la mayoría, o al menos muchas, de las personas son incapaces de estudiar a un nivel superior, en virtud de su falta de talento natural o dedicación.

#### PAÍSES RICOS Y PAÍSES POBRES

Estos factores han llevado a la aparición de una configuración de acceso a la educación superior cada vez más injusta, cuanto más pobre es un país. Los países ricos han adoptado políticas de participación en los gastos y préstamos que permiten un acceso generalizado mediante el aplazamiento de los pagos o, en unos pocos casos (como en los países de Europa continental), han mantenido un derecho estatal sustancial. Los países de ingresos bajos y medianos han restringido en su mayor parte el apoyo público a un pequeño número de becas específicas, y han permitido la ampliación del acceso solo a los que son lo suficientemente ricos como para autofinanciarse. Sin embargo, hay excepciones, ya que países de América Latina como, por ejemplo, Argentina, Uruguay, Venezuela, Cuba y México siguen operando sistemas públicos en gran escala.

Estas condiciones han hecho que la expansión no se haya traducido en la mayoría de los casos en una distribución equitativa de las oportunidades de acceder a la educación superior. Incluso para los que han tenido la suerte de

encontrar un lugar en el sistema, no ha habido necesariamente una igualación de oportunidades. La fe de la teoría del capital humano, en que los conocimientos y las aptitudes adquiridos mediante la educación se traducirán naturalmente en un aumento de la remuneración mediante el reconocimiento de la productividad en el mercado laboral, ha resultado ser, al menos en parte, infundada, ya que pocos sectores operan un sistema de recompensas tan abierto, libre de privilegios y discriminaciones. Además, en muchos casos no se ha producido una mejora sustancial de los conocimientos y aptitudes de los graduados universitarios, dados los graves problemas de calidad a que se enfrentan muchas universidades en el contexto de una rápida expansión sin la correspondiente infraestructura, o de la proliferación no regulada de instituciones con fines de lucro.

Otro importante freno a la posibilidad de movilidad social a través del sistema de educación superior es la diferenciación institucional. Pocos sistemas de educación superior tienen un solo tipo de institución, ya sea la universidad tradicional u otra forma. Los teóricos han distinguido a este respecto entre la diferenciación horizontal y la vertical, refiriéndose la primera a diferencias de tipo, misión o área disciplinaria, y la segunda a diferencias de calidad, prestigio o estatus. Se considera que la diferenciación horizontal es deseable para atender a la diversidad de intereses y objetivos de los estudiantes, y también para satisfacer las necesidades de las sociedades en cuanto a las diferentes aptitudes profesionales. Sin embargo, la mayoría de los sistemas se caracterizan por la diferenciación vertical, también conocida como estratificación: en este caso, las instituciones se distinguen sobre la

base de una mayor o menor calidad y reconocimiento, y los estudiantes desfavorecidos llenan desproporcionadamente las aulas de las instituciones de menor prestigio.

#### DISPONIBILIDAD, ACCESIBILIDAD Y HORIZONTALIDAD

Por lo tanto, es posible identificar tres dimensiones de acceso justo a la educación superior. En primer lugar, está la disponibilidad, la existencia de instituciones de enseñanza superior con infraestructura y personal adecuados, y las plazas disponibles para los estudiantes que deseen proseguir sus estudios hasta este nivel. La accesibilidad es el segundo elemento, que se refiere a la capacidad de los estudiantes para ocupar en la práctica las plazas disponibles. Como se ha señalado anteriormente, hay una serie de barreras que suelen impedir que esto ocurra, sobre todo el cobro de tasas y las pruebas de acceso a la universidad, pero también la distancia geográfica, las aspiraciones y una serie de otros factores. Un sistema se caracteriza por la accesibilidad cuando existen medidas para hacer frente a esas barreras y garantizar una igualdad de oportunidades sustantiva, además de la formal, para ser admitido. Por último, está la horizontalidad, que es lo contrario de la perniciosa estratificación antes mencionada. Un sistema puede caracterizarse como horizontal cuando su diferenciación institucional es de orientación, área focal o misión, más que de calidad o valor en el mercado laboral.

Desafortunadamente, ninguno de estos tres es fácil de lograr. La disponibilidad requiere una inversión significativa de recursos, ya sean públicos o privados. La accesibilidad requiere una serie de medidas por parte del Estado, y

resulta particularmente difícil cuando la parte de la financiación privada destinada a garantizar la disponibilidad es elevada. La horizontalidad depende de un imaginario social profundamente arraigado sobre la condición de las universidades tradicionales, y se ve constantemente amenazada por la competencia de las instituciones por la condición, alimentada por las clasificaciones nacionales e internacionales. Además, el valor que se atribuye a las diferentes carreras, formas de conocimiento y modos de vida también se ve influido por esas normas y percepciones sociales, lo que significa que la diferenciación horizontal puede deslizarse fácilmente hacia la diferenciación vertical. No obstante, los esfuerzos por abordar estos elementos no son inútiles, como se desprende de las importantes diferencias entre los países a este respecto: si bien ningún país ha logrado plenamente la igualdad de oportunidades en la enseñanza superior, algunos son considerablemente más justos que otros.

Indudablemente, la pandemia tendrá unos graves efectos sobre el acceso y la equidad de la educación superior. En el supuesto de una duración larga del cese de actividades presenciales, es decir, del equivalente a un trimestre o más, lo más probable es que se produzca un retraimiento de la demanda a corto plazo y un repunte al alza ya en el próximo curso académico allí donde las tasas y los aranceles son inexistentes (como en Argentina) o muy asequibles en términos relativos.

A corto plazo, habrá un número de estudiantes que ya no volverán a las aulas y cuyo porcentaje es difícil de estimar. En Estados Unidos se ha calculado que uno de cada seis estudiantes no volverá al campus; pero, también, que

cuatro de cada diez seguirán tomando cursos de educación superior a distancia.

Las razones detrás del re-trainamiento a corto plazo de la demanda de educación superior son múltiples. La primera y más fundamental será de orden económico, puesto que la salida de la crisis sanitaria y sus consecuencias financieras generarán mayores tasas de desempleo y muchas familias se empobrecerán. Tal vez la incógnita más importante sobre esta pandemia —particularmente en las fases que se avecinan— es cómo la interrupción del año académico y el impacto en la experiencia de los estudiantes repercutirán en las tasas de retención y persistencia, particularmente entre las poblaciones en riesgo. Esto incluye a estudiantes de bajos ingresos, mujeres, de grupos étnicos o minoritarios insuficientemente representados, de zonas rurales, así como a los que tienen problemas de salud mental, de aprendizaje o discapacidades físicas. Los estudiantes que se arriesgaron a abandonar su hogar inicialmente, que no pueden permanecer activos académicamente o se están quedando atrás respecto de sus compañeros de clase mejor conectados, o que fueron empleados en la escuela o cerca de ella y han tenido que asumir nuevos trabajos en nuevos lugares, todos ellos encontrarán difícil desarraigarse una vez más y volver a la escuela cuando se levanten las restricciones de la pandemia. En el caso de los grupos vulnerables, los sacrificios y compensaciones necesarios para lograr la matri-

**Los cambios demográficos y de la educación secundaria en el próximo decenio ofrecen oportunidades para la elaboración de políticas de inclusión y equidad**

---

culación en la educación terciaria inicialmente pueden no ser sostenibles después de las conmociones personales y financieras que está causando la pandemia. Es imperativo que las instituciones y los dirigentes gubernamentales se comprometan a apoyar a estos estudiantes en situación de riesgo y a encontrar vías para que continúen sus estudios. De lo contrario, corren el riesgo de convertirse en víctimas secundarias de la pandemia y sus consecuencias.

#### EL SEGUIMIENTO INDIVIDUALIZADO

Pero, además, es muy posible que se produzca un fenómeno de la desafección con respecto a las IES. Dicho con otras palabras, los estudiantes que no hayan contado con una oferta de continuidad no solo de calidad, sino que comporte un seguimiento individualizado probablemente se irán desenganchando del ritmo académico y aumentando su riesgo de abandono. Es un fenómeno bien documentado a lo largo de décadas de educación superior a distancia. El único antídoto es el seguimiento individualizado que, probablemente, no esté en manos por igual ni de todas las IES ni tampoco de todos los docentes. Este seguimiento es particularmente importante en el caso de los estudiantes más vulnerables para quienes esto puede hacer la diferencia entre continuar sus estudios o abandonarlos.

Sin embargo, a medio plazo lo más probable es que se asista a un repunte de la demanda de educación superior que ya se dejaría sentir con fuerza a partir del próximo curso académico. Las causas de este repunte son fundamentalmente exógenas al sector y tienen que ver con el fenómeno de la búsqueda de refugio en un contexto de de-

presión económica. Muchos jóvenes solicitarán el acceso, o la vuelta, a la educación superior, particularmente en los casos en que los aranceles son bajos o inexistentes, intentado así tomar posiciones ante la recesión económica y el aumento del desempleo que serán,

muy probablemente, fenómenos que habrá que enfrentar en los próximos años. Algunas IES ya han visto aquí una oportunidad y están ofreciendo sus cursos de postgrado a distancia a precios mucho menores que habitualmente para incentivar la demanda, capturando la atención de nuevos estudiantes. Queda por ver cuál será el comportamiento de estos estudiantes una vez vuelta la normalidad.

Por otra parte, es pronto todavía para estimar qué comportamiento tendrá la oferta de educación superior. Probablemente, si la totalidad de la oferta fuera pública sería fácil predecir que difícilmente el número de centros y de programas fuera a disminuir. Pero las IES públicas volverán a abrir en un contexto ya de plena recesión económica y son de esperar recortes importantes en la inversión pública en educación como los que se vivieron en algunos países durante la crisis financiera del 2008. De hecho, los compromisos de gasto social adquiridos en la gestión de la crisis de la pandemia, junto con la disminución de los ingresos fiscales como resultado de la reducción de la actividad económica, harán reconsiderar algunas partidas del gasto público. Aunque muchos países puedan querer reaccionar no con políticas de ajuste sino, más

**El seguimiento es muy importante en el caso de los estudiantes más vulnerables, para quienes esto puede hacer la diferencia entre continuar sus estudios o abandonarlos**

---

bien, de estímulo, es probable que durante un cierto tiempo su capacidad financiera esté limitada. Hasta qué punto toda o parte de la actividad de la educación superior sea vista como una oportunidad para estimular el crecimiento económico es algo que está por verse.

Pero, en muchos países, la oferta es mixta, pública y privada y, dentro de esta, la hay con y sin ánimo de lucro. Del mismo modo que es fácil ver que en el caso de la oferta pública no habrá cambios en el número de IES, lo más probable es que la oferta privada con ánimo de lucro y baja calidad tenga dificultades para subsistir y se vea abocada a un movimiento de consolidación y, por consiguiente, de reducción de su número a corto plazo, a menos que ofrezcan drásticas reducciones en sus aranceles.

#### AUMENTO DE LA COMPETENCIA ENTRE INSTITUCIONES

La competencia entre las instituciones se verá exacerbada y, de hecho, ya se está empezando a ver en algunos países. En Colombia, los anuncios de una disminución del 10, 15, 20, 25 o más por ciento de las matrículas para el próximo semestre tampoco parecen ser la mejor salida, mientras que, por otro lado, la presión aumenta con el rechazo de los estudiantiles criticando las medidas, rechazando los esfuerzos de las IES y pidiendo que se reduzcan considerablemente las tasas, partiendo de la base de que la inscripción en los programas presenciales, llevados obligatoriamente a la virtualidad, debería ser mucho más barata, como consecuencia equivocada de la falta de debate del sistema sobre lo que es la virtualidad. Por el contrario, a medio plazo es muy posible que el repunte de la demanda lleve a un nuevo

crecimiento también de este tipo de oferta. Por su parte, la oferta de las IES privadas de más alta calidad conlleva costes mayores que pueden hacerlas más vulnerables.

Afortunadamente, los cambios demográficos y de la educación secundaria previstos para el próximo decenio ofrecen oportunidades especiales para la elaboración de políticas de inclusión y equidad. Por un lado, las nuevas cohortes de graduados de la escuela secundaria se verán afectadas por la disminución del tamaño de la cohorte. Por otra parte, es de esperar que las tasas de graduación aumenten, en particular entre los estudiantes de niveles socioeconómicos más bajos, como ya puede observarse hoy en día en algunos países. Esto dará lugar a cambios significativos en la demanda de los estudiantes de estudios postsecundarios y a una creciente presión sobre las instituciones y los gobiernos para que elaboren políticas que favorezcan no solo la admisión de estudiantes más diversos sino, sobre todo, que se centren en sus características sociales, culturales y educativas, que difieren de las de los estudiantes tradicionales, así como en sus aspiraciones profesionales. Las políticas requieren una mayor coordinación de los esfuerzos en los diferentes niveles, cada uno según sus propias responsabilidades. También exigen una mayor articulación entre la escuela secundaria y las diversas opciones que se abren en la enseñanza superior. Los resultados de estas medidas pueden verse en el aumento de la retención y la graduación de estos estudiantes, que tiende a ser muy baja en la región. ■

Francesc Pedró es director del International Institute for High Education in Latin America and the Caribbean, de la Unesco.