

*Avances y tensiones en la constitución del subsistema
de universidades interculturales en México*
*Advances and tensions in the constitution of the subsystem
of intercultural universities in Mexico*

Jessica Badillo Guzmán*,
Centro de Investigación e Innovación en Educación Superior
de la Universidad Veracruzana, Veracruz, México
jebadillo@uv.mx

Miguel Angel Casillas Alvarado,
Centro de Investigación e Innovación en Educación Superior
de la Universidad Veracruzana, Veracruz, México
mcasillas@uv.mx

Recibido 12, mayo, 2021

Aceptado 24, julio, 2021

Resumen

Este trabajo, tiene como objetivo analizar los avances y tensiones que han enfrentado las universidades interculturales para constituirse como un subsistema en el contexto mexicano de educación superior. La metodología empleada es la investigación documental y en medios electrónicos y el análisis se fundamenta teóricamente en la sociología de las universidades y los estudios sobre innovación educativa. Los resultados hasta ahora obtenidos muestran que, pese a que las universidades interculturales constituyen la única política pública en el ámbito educativo dirigida a la población indígena en México en el nivel superior y que su consolidación es fundamental para avanzar en la equidad educativa y social en el país, están todavía lejos de constituirse como un subsistema sólido y enfrentan tensiones importantes en su expansión, oferta educativa, modelo educativo y coordinación, así como en el desarrollo de prácticas educativas desde la interculturalidad.

Palabras clave: Instituciones de educación superior, educación intercultural, evolución.

Abstract

This paper aims to analyze the advances and tensions that intercultural universities have faced to establish themselves as a subsystem in the Mexican context of higher education. The methodology used is documentary and electronic media research, the analysis is theoretically based on the sociology of universities and studies on educational innovation. The results obtained so far show that, despite the fact that intercultural universities constitute the only public policy in the educational field aimed at the indigenous population in Mexico at the higher level and that their consolidation is essential to advance in educational and social equity in the country, are still far from becoming a solid subsystem and face significant tensions in their expansion, educational offer, educational model and coordination, as well as in the development of educational practices from an intercultural perspective.

Keywords: higher education institutions, intercultural education, evolution.

1. INTRODUCCIÓN

Las universidades interculturales (UI) surgieron como una estrategia del gobierno federal para dotar de educación superior a la población de zonas indígenas. Su creación se dio en el llamado “gobierno del cambio”, con la llegada del panista Vicente Fox a la Presidencia de la República y tiene como antecedente el movimiento zapatista que estallara en 1994 y que, en 1996, en los Acuerdos de San Andrés, subrayaba la exigencia de una educación pertinente culturalmente para los pueblos indígenas, que incorporase sus idiomas y conocimientos en el curriculum escolar. De este modo, De acuerdo con Casillas y Santini (2006, pág. 131-134) las UI tendrían las siguientes características:

- Denominación: se calificaron como interculturales, para no segregar a la población indígena en un tipo de establecimiento en particular.
- Delimitación: Su referente serían las vocaciones regionales, de modo que abonaran al desarrollo local y regional, particularmente de los pueblos indígenas.
 - Características de la oferta educativa: se pensaron opciones innovadoras que considerasen las necesidades y problemáticas de las regiones en que se creaban las UI, privilegiando las de la población indígena, fundamentadas en un plan de desarrollo, incorporando el nivel de profesional asociado (con duración de dos años), la licenciatura y programas de posgrado.
- Estructura y organización: se consideró la realización de estudios de factibilidad; las expectativas de la demanda potencial; la existencia de residencias estudiantiles y ante la imposibilidad de éstas, becas de alimentación y hospedaje, haciendo una vinculación con otra iniciativa que se gestaba con el gobierno foxista: el Programa Nacional de Becas de Educación Superior (Pronabes).
- Financiamiento: a partir de aportaciones de la Federación y de los gobiernos estatales.
- Definición de opciones de formación profesional: incorporaría la valoración de expectativas de jóvenes de bachillerato, un proceso de consulta a actores clave de los pueblos indígenas, paneles de expertos y foros.
- Sustento de la propuesta: El Programa de Ampliación de la Oferta de Educación Superior 2002.

Desde su surgimiento, las UI se enfrentaron diferentes retos, desde la construcción de su legitimidad y reconocimiento público, hasta la incorporación de la perspectiva intercultural en sus prácticas y curriculum. Del mismo modo, han evolucionado entre distintas vías de desarrollo que se encuentran en disputa y que las colocan en tensión: por un lado, la política pública de Estado de la cual se desprenden, que, si bien a lo largo del tiempo se ha modificado, considera todavía indicadores de las instituciones convencionales de educación superior como su referente; por otro lado, la demanda de los pueblos originarios en cuanto a una educación pertinente que incorpore sus saberes y prácticas. ¿Qué avances han logrado las universidades interculturales en 15 años de funcionamiento? ¿Qué tensiones han atravesado para pasar de ser un programa a una política nacional de educación superior? Son estas preguntas las que orientan el desarrollo de este trabajo.

Marco teórico

La investigación se sustenta teóricamente en primer lugar, en la sociología de las universidades (Clark, 1983; Brunner, 1987; Casillas, González y López, 2003) para observar las dinámicas institucionales, el rol de los actores, así como los estudios de política pública que, de acuerdo con Aguilar (2003), permiten analizar las políticas públicas en su diseño, implementación, evaluación y retroalimentación, observando el lugar que las políticas ocupan en la agenda de gobierno y los elementos de contexto que intervienen en sus conformaciones. Con ello se estudia el devenir histórico de las universidades interculturales,

para comprender cómo han evolucionado y cómo se han posicionado en el sistema de educación superior mexicano, observando las implicaciones que esto representa para su funcionamiento, evolución y continuidad.

En segundo lugar, en los estudios sobre innovación educativa. Se recupera de entrada la noción de innovación de Moreno (2000) que la reconoce como un proceso institucional que implica transformaciones en este nivel y no solamente como prácticas aisladas. De la mano con esta postura, se recurre a los planteamientos de Sánchez, Escamilla y Sánchez (2018) que reconocen a la innovación como un proceso que contempla la participación de múltiples actores, particularmente en su referencia a Pascual (1998) quien menciona que:

Hablar de innovación educativa significa referirse a proyectos socioeducativos de transformación de nuestras ideas y prácticas educativas en una dirección social e ideológicamente legitimada, y que esa transformación merece ser analizada a la luz de criterios de eficacia, funcionalidad, calidad y justicia y libertad social (Sánchez, Escamilla y Sánchez, 2018, pág. 31).

De este modo, se analizan los rasgos de innovación en las universidades interculturales, para indagar sobre ello en cuatro sentidos: 1) lo que las UI han establecido como innovador; 2) lo que los actores y las propias comunidades reconocen como un rasgo de innovación; 3) lo que se reconoce como innovación en el marco del sistema de educación superior; y 4) las nuevas formas que la innovación adopta en el campo de la interculturalidad, en un sentido amplio.

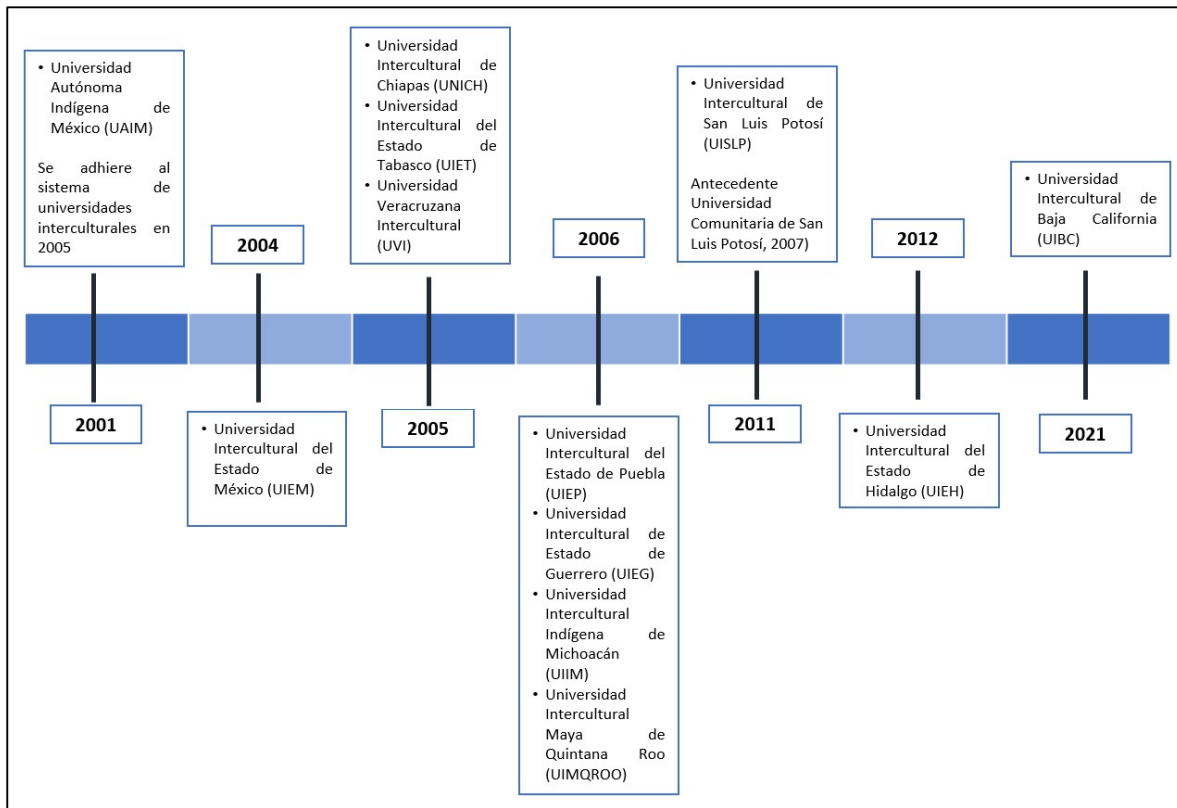
Finalmente, la investigación se fundamenta en las investigaciones sobre educación superior intercultural en América Latina y el Caribe, principalmente desde las aportaciones de Mato al campo, quien reconoce diversos elementos que las UI en esta región han desarrollado desde su génesis (Mato, 2012; 2018), para reconocer cómo las UI se corresponden con otros modelos institucionales desde la interculturalidad y cómo ésta se asume.

2. Resultados

A continuación, se presentan los hallazgos de la investigación, partiendo de cuatro categorías de análisis: a. Expansión del subsistema de universidades interculturales, b. evolución del Modelo Educativo, c. Oferta educativa y d. Coordinación y regulación.

a. Expansión del subsistema de universidades interculturales. Las interculturales surgieron como un tipo de institución con rasgos particulares, como parte de un programa a cargo de la también recién creada Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) de la SEP, desde donde emergió también el modelo educativo intercultural que orientaba su oferta educativa, actividades, procesos pedagógicos y relación con la comunidad. Pronto se constituyeron en la Red de Universidades Interculturales (REDUI), también coordinada por la CGEIB. De 2004 a 2012, se crearon 11 universidades interculturales y fue hasta 2021 que se creó una más, como se muestra en la Figura 1.

Figura. 1. Línea del tiempo del surgimiento de las universidades interculturales en México



Fuente: Elaboración propia

Además de aumentar en número, las universidades interculturales ampliaron su presencia en las entidades en que se ubican, siguiendo el modelo de campus o unidades académicas, teniendo así un crecimiento caracterizado por la regionalización en localidades con alta presencia indígena que demandan los programas educativos, como lo muestra la Figura 2. Este crecimiento ha dado también lugar a procesos de burocratización de las universidades interculturales (Clark, 1983), que pueden tener repercusiones en la organización, pues como señala Muñoz (2019):

En el ámbito de la burocracia confluyen múltiples intereses para moldear la política, el gobierno y el ejercicio del poder universitario. De la burocracia puede depender la estabilidad y la gobernabilidad, o el conflicto, entre los actores que se manifiestan en el espacio universitario (pág. 75).

Figura 2. Ampliación de unidades académicas/campus de las Universidades Interculturales de su surgimiento al 2021.

	Número de unidades académicas/campus	
	Surgimiento	2021
Universidad Intercultural		
Universidad Autónoma Indígena de México (UAIM)	1	3 +1 unidad virtual
Universidad Intercultural del Estado de México (UIEM)	1	2
Universidad Intercultural de Chiapas (UNICH)	1	5
Universidad Intercultural del Estado de Tabasco (UIET)	1	2
Universidad Veracruzana Intercultural (UVI)	4	4
Universidad Intercultural del Estado de Puebla (UIEP)	1	2

Universidad Intercultural Indígena de Michoacán (UIIM)	1	6 + 1 instituto de posgrado
Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo (UIMQROO)	1	1
Universidad Intercultural del Estado de Guerrero (UIEG)	1	2
Universidad Intercultural de San Luis Potosí (UISLP)	11	11
Universidad Intercultural del Estado de Hidalgo (UIEH)	1	1
Universidad Intercultural de Baja California	1	1

Fuente: Elaboración propia con información de las páginas Web de las UI.

De la mano de esta regionalización, la matrícula –en la que desde sus inicios la presencia de las mujeres ha sido significativa– también ha ido en aumento como puede observarse en la Figura 3. En el periodo 2006-2007, poco más de 3,000 estudiantes estaban matriculados en las UI, mientras que para 2016-2017, esta cantidad se ha cuatuplicado, para el caso de TSU y licenciatura.

Figura 3. Evolución de la matrícula de las UI 2006-2006 - 2016-2017, en comparación con las Universidades públicas estatales.

	TSU y Licenciatura		Posgrado		Total		Crecimiento		
	2006-2007	2016-2017	2006-2007	2016-2017	2006-2007	2016-2017	TSU y Lic.	Posgrado	Total
Universidades interculturales	3,033	14,345	40	73	3,073	14,418	473%	83%	369%
Universidades públicas estatales	747,502	1,097,960	40,753	54,723	788,255	1,152,683	47%	34%	46%

Fuente: Elaboración propia con datos de Mendoza, 2018, pág. 39.

b. Evolución del Modelo Educativo. En su origen, las interculturales se organizaron a partir del modelo educativo intercultural que promovió la CGEIB, como se mencionó al inicio. Este modelo definía además sus procesos pedagógicos, oferta educativa, relación con la comunidad e incluso el perfil de estudiantes y profesores. Como parte de su proceso de evolución, las UI han incorporado cambios en su modelo educativo; si bien estas transformaciones son particulares, sobresalen aquellas que tienen que ver con las formas de realizar investigación, con una actividad de docencia diversificada, una mayor vinculación comunitaria y la generación de áreas para la atención y seguimiento de los estudiantes. En algunas instituciones, la perspectiva antropológica ha cobrado mayor relevancia y con ella, la vida comunitaria e indígena ha tenido mayor receptividad en las prácticas educativas, en el curriculum, en la enseñanza aprendizaje de las lenguas indígenas y en el uso de éstas como lenguaje académico, así como en la incorporación de sabios comunitarios para la revitalización de prácticas socioculturales de sanación, en la transformación con la relación con la (madre) tierra.

c. Oferta educativa. La oferta educativa de licenciatura de las UI se ha ampliado y diversificado, lo que ha significado nuevamente tensiones, ahora con la Federación y en algunos casos, con grupos específicos regionales. Por ejemplo, la UICEH amplió su oferta y pasó de impartir las licenciaturas en Desarrollo sustentable y Lengua y cultura, a ofrecer también Producción agropecuaria sustentable, Arte y diseño digital, Derecho intercultural y Turismo alternativo. La UVI, por su parte, imparte las licenciaturas en Gestión intercultural para el desarrollo y en Derecho con enfoque de pluralismo jurídico, además de haber creado en 2021 la Licenciatura en agroecología y soberanía alimentaria, programa que será ofrecido en la región Xalapa de la Universidad Veracruzana y en otras de la UVI. A la par,

algunas de las UI mantienen la oferta educativa con la que ya contaban antes de integrarse a este subsistema, tal es el caso de la Universidad Intercultural Comunitaria de San Luis Potosí, cuyos antecedentes se encuentran en la Universidad Comunitaria y la Universidad Indígena de San Luis Potosí, que ofrece carreras como Informática Administrativa, que además es de alta demanda entre los estudiantes.

d. Coordinación y regulación de las UI. Desde sus inicios, las interculturales se agruparon en la Red de Universidades Interculturales (REDUI) que dependía de la CGEIB. Pertenecer al subsistema de universidades interculturales y a la REDUI representaba también tensiones entre las instituciones, los gobiernos estatales y la propia CGEIB, implicó, por ejemplo, mantener o modificar una oferta educativa, hacer corresponder las necesidades regionales con la política nacional. En 2019 las UI se constituyeron en la Asociación Nacional de Universidades Interculturales (ANUI), dejando así atrás a la REDUI que dependía de la CGEIB y que iniciaba un proceso de reestructuración. La ANUI es una agrupación independiente del Estado, con lo que las universidades interculturales podrían estar dando sus primeros pasos en la búsqueda de la autonomía, o, por el contrario, separándose aún más del sistema de educación superior.

En ese mismo año, el gobierno federal inicia un proceso de transformación de la estructura de la SEP, que dará como resultado (entre otros) que las universidades interculturales pasen a partir de 2020 a estar a cargo de la Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural de la Secretaría de Educación Pública. Esto traerá nuevas implicaciones para las UI, sus estructuras, procesos y actores. El proyecto innovador con el que surgieron seguramente será reformulado y los avances que han logrado, así como los rumbos que institucionalmente han definido, serán nuevamente expuestos al escrutinio y la validación de la DGSEUI, que también definirá nuevas líneas de política y con ello, nuevas tensiones se generarán en la triada universidad-Estado-comunidad.

Discusión de resultados

El periodo de mayor expansión de este subsistema se dio entre 2005 y 2006, por lo que puede afirmarse que en estos años esta política de Estado tuvo mayor impacto. De 2012 a 2020 no se han creado más instituciones de este tipo. En su lugar han surgido universidades indígenas y comunales, principalmente en la entidad de Oaxaca. En cuanto a la matrícula, si bien ésta se ha incrementado en las universidades interculturales, al comparar este crecimiento con el de las universidades públicas federales, las UI tienen un reto importante por delante. Si bien no es posible comparar las condiciones de infraestructura, profesorado y oferta educativa de uno y otro subsistema, las UI siguen siendo el de menor tamaño del sistema de educación superior (Mendoza, 2018, pág. 51).

La creación de nuevas instituciones de este tipo, su regionalización y la diversificación de su oferta son atravesadas por las tensiones entre los intereses de los gobiernos estatales, las líneas de política educativa y prioridades del gobierno federal en turno, así como las necesidades y demandas de los pueblos originarios, siendo éstas últimas las menos consideradas al decidir el rumbo de las universidades interculturales. Su relativa juventud como subsistema, su poca integración al sistema de educación superior y su escasa interacción, hacen de las interculturales un conjunto vulnerable, tanto como las poblaciones que atienden. Al no gozar de autonomía con respecto a los gobiernos estatales (con excepción de la UVI), su actividad e incluso su continuidad se ve impactada por intereses políticos, lo que genera también tensiones en su personal académico, administrativo y estudiantil, como ha ocurrido en la UIIM y la UNICH, por mencionar dos ejemplos.

Por cuanto hace a su modelo educativo, las universidades interculturales en su conjunto han avanzado poco en temas que son transversales a la formación profesional, tales como prevención de la discriminación, educación antirracista, equidad de género. Esto genera tensiones en la elaboración del

currículum, en las prácticas escolares y en las relaciones interpersonales que se producen en estas instituciones, persistiendo hasta el momento, en algunos casos, relaciones asimétricas entre hombres y mujeres o entre estudiantes de diferentes grupos étnicos, mediadas también por relaciones de poder. Estas tensiones deben atenderse desde la creación de políticas institucionales que garanticen el ejercicio de derechos humanos entre los universitarios y la creación de estructuras que faciliten la atención de casos.

La oferta educativa se ha diversificado poco, manteniéndose las carreras iniciales centradas en lengua y cultura, desarrollo sustentable, derecho y turismo alternativo; no obstante, se ha avanzado en la creación de otros programas educativos de licenciatura tales como enfermería y medicina intercultural. Además, algunas UI ofrecen programas de posgrado. Finalmente, en cuanto a su regulación y coordinación, ésta se encuentra en tensión constante desde su creación; ahora que son parte de la Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural de la Secretaría de Educación Pública, será importante observar los efectos de esta incorporación en su operatividad y los impactos en su horizonte de desarrollo y continuidad.

3. CONCLUSIONES

Las universidades interculturales representan un importante avance en la política de educación superior en México, ya que atienden prioritariamente a población de pueblos originarios y dotan de oportunidades de formación profesional al medio rural e indígena del país beneficiando principalmente al sector femenino, lo que da muestra de sus aportes a la equidad en educación. Pese a que en la última década su crecimiento como subsistema se vio prácticamente estancado, algunas de ellas lograron ampliar su cobertura, favoreciendo la regionalización. Sin embargo, se han enfrentado a fuertes tensiones, esto es, disputas entre los intereses públicos, gubernamentales, de los pueblos originarios, así como a la comparación desde/con las universidades convencionales. Todo ello las coloca como un subsistema todavía en desarrollo y en condiciones de vulnerabilidad.

Por todo lo expuesto, se considera que la investigación en curso es relevante científicamente en el campo de los estudios sobre las universidades interculturales en México, se espera generar un aporte a este campo y a la política de educación superior intercultural nacional. Para finalizar, es menester precisar que el rumbo que las universidades interculturales tomen no es asunto menor: constituyen la única política pública en el ámbito educativo dirigida a la población indígena en México en el nivel superior, su consolidación como subsistema es fundamental para avanzar en la equidad educativa y social en nuestro país, con pertinencia y justicia social. Además, es pertinente reconocer la existencia de otras instituciones que ofrecen educación superior con enfoque intercultural en diferentes regiones indígenas del país, principalmente al sur, que deben ser igualmente incluidas y reguladas, pero teniendo en cuenta sus contextos, su razón de ser y sus elementos de innovación. A partir de ello es fundamental continuar la investigación sobre estas instituciones, alrededor de su pertinencia, características y el lugar que ocupan en el sistema educativo mexicano.

4. REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (2003). "Estudio Introductorio", en La hechura de las políticas. Colección Antologías de Política Pública, segunda antología. México: Porrúa.
- Brunner, J.J. (2005). Innovación en las políticas y políticas de innovación. Presentación en el Seminario Internacional Políticas de Educación Superior: ¿Tiempo de Innovar? organizado por el Consejo Superior en Santiago de Chile. <http://200.6.99.248/~bru487cl/files/Brunner.pdf>
- Casillas, M. A., González, O. M., y López, R. (2003). Una propuesta metodológica para tratar la historia institucional de las universidades: el caso de la UAM. En D. Cazés, E. Ibarra y L. Porter (Comps.), Geografía política de las universidades públicas mexicanas: claroscuros de su diversidad, Tomo 1 (pp. 95-129). México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Clark, B. (1983). El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica. México: UAM-A. Traducción de Rollin Kent.
- Mato, D. (2012, Coord.), Educación Superior y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina. Normas, Políticas y Prácticas. Caracas: Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO).
- Mato, D. (2018, Coord). Educación superior, diversidad cultural e interculturalidad en América Latina. Colección CRES. Caracas: UNESCO – IESALC y Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. https://drive.google.com/file/d/1NgOuc1_XZ9PVWW0hj8SLaT2SPBY6Gdx_/view
- Moreno, M. G. (2000). Formación de docentes para la innovación educativa. Sinéctica, Revista Electrónica de Educación, (17), 24-32. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=998/99817933004>
- Casillas M. de L., Santini L. (2006). Modelo educativo intercultural. México: SEP-Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe.
- Sánchez, M., Escamilla, J., Sánchez, M., (2018). ¿Qué es la innovación en educación superior? Reflexiones académicas sobre la innovación educativa. En: Sánchez, M., Escamilla, J. (2018) (Coords.). Perspectivas de la Innovación Educativa en Universidades en México: Experiencias y Reflexiones de la RIE 360. Ciudad de México: IMAGIA. <https://www.amfem.edu.mx/index.php/publicaciones/libros/169-libro-p>