

# Interculturalización de políticas para la educación superior en México: el caso de la Universidad Veracruzana Intercultural

## Interculturization of public policies at the higher education level in Mexico: the case of the Universidad Veracruzana Intercultural

Rosa Guadalupe Mendoza Zuany

*Universidad Veracruzana (UV)*

*México*

### Resumen

El presente artículo aborda el proceso de construcción intercultural de políticas educativas a nivel superior, centrándose en el caso de la Universidad Veracruzana Intercultural (UVI). Se analizan mecanismos de participación – Consejos Consultivos Regionales (CCR) y foros evaluativos internos a la institución – para el diseño, implementación y evaluación de programas educativos en regiones eminentemente indígenas en el estado de Veracruz.

**Palabras clave:** *Interculturalidad, políticas públicas, universidades interculturales*

## Abstract

This article analyzes the process of interculturalization of public policies on higher education, focusing on the case of the Intercultural University of Veracruz. It analyzes participation mechanisms such as Regional Consultative Councils and internal evaluative forums, for the design, implementation and evaluation of its academic program for indigenous regions in the state of Veracruz.

**Keywords:** *Intercultural universities, interculturality, public policies*

## Introducción

Este artículo centra su atención en un análisis sobre la construcción intercultural de políticas públicas en el ámbito educativo a nivel superior, específicamente en la Universidad Veracruzana Intercultural (UVI) como una hacedora de políticas educativas, a partir de la participación de actores sociales regionales y comunitarios de las zonas donde funcionan sus cuatro sedes regionales, así como de la comunidad académica. Si bien, la participación como derecho es un elemento central en la construcción de políticas públicas en sociedades democráticas, cobra un sentido primordial en la “interculturalización” de la educación superior (Dietz, Mendoza Zuany & Téllez, 2008) al constituirse también como una política que es mecanismo reivindicador de las demandas y necesidades de los pueblos indígenas, sus principales destinatarios.

Así, el objetivo es explorar la construcción intercultural (García Canclini, 2004) de las políticas educativas para la definición de agendas, diseño, implementación y evaluación del programa académico de la Universidad Veracruzana Intercultural, como un proceso complejo que emana de abajo hacia arriba (Shore & Wright, 1997; Wedel & Feldman, 2005) y que se nutre del encuentro y diálogo entre prácticas culturales, entre actores sociales y entre lenguas diversas (Dietz, 2009). Se abordan primero las políticas educativas para la interculturalización de la educación superior, así como el carácter intercultural de su construcción. Posteriormente se hace un breve esbozo de la Universidad Veracruzana Intercultural (UVI) y cómo se ha promovido la construcción de política pública a partir de mecanismos participativos como los Consejos Consultivos Regionales (CCR) para su operación y la realización de foros internos para su evaluación.

Se llevaron a cabo entrevistas etnográficas a profundidad a actores regionales y comunitarios de las cuatro sedes, así como a egresados de la Universidad Veracruzana Intercultural en el marco del proyecto

de investigación InterSaber y del proyecto Diálogo de saberes e imaginarios en la construcción intercultural de legislación y políticas públicas sobre la cuestión indígena en el estado de Veracruz. En dichas entrevistas se buscaba obtener datos sobre participación en el proceso de implementación del programa intercultural y en su retroalimentación. Asimismo, se condujo observación participante en dos foros evaluativos de la UVI: la Conferencia de Búsqueda de Futuro de 2008 y el Foro General de UVI de 2011, que contaron con la participación de la comunidad académica de la UVI compuesta por directivos, docentes, estudiantes y egresados. En dichos foros, se elaboraron relatorías exhaustivas de las participaciones de directivos, profesores, estudiantes y egresados. Los datos recabados se analizaron a partir de la teoría fundamentada, con macro-categorías emergentes de los datos tales como participación, diálogo de saberes y poder. Considero fundamental explicitar mi posicionamiento en la investigación etnográfica que he llevado a cabo y en análisis de los datos: llevé a cabo entrevistas y observación participante siendo a la vez miembro de la comunidad académica de la UVI y participando activamente en los foros evaluativos. Sin duda, mi doble papel incide en el análisis de los datos empíricos y en el sentido de este artículo. Ser parte de un proceso de evaluación institucional, y al mismo tiempo registrar y analizar datos sobre el mismo, me conduce por un lado a explicitar la complejidad que implicó para mí el extrañamiento y distanciamiento que requiere un estudio etnográfico. Por otro lado, me identifico con lo que la autoetnografía (Hernández García, 1999) propone metodológicamente para abordar lo propio, e incluso, lo personal.

### **Políticas educativas para la interculturalización de la educación superior**

La cuestión indígena en México se refiere fundamentalmente al reconocimiento del carácter multicultural de la población. Las implicaciones para el Estado mexicano son complejas, siendo sus tareas centrales: 1) legislar para reconocer dicha diversidad y para delimitar los derechos y obligaciones que implican dicho reconocimiento, y 2) generar procesos de políticas públicas pertinentes y participativos que atiendan los rezagos y exclusión a que la población indígena ha estado sujeta históricamente, y acordes a la nueva concepción de Estado diverso culturalmente.

Las políticas educativas en torno a la población indígena han sido emblemáticas de la concepción que tiene el Estado sobre la composición y naturaleza ideal de la “nación” mexicana y su relación y tratamiento de la

diversidad en diferentes momentos históricos. Los nuevos retos implicados en el reconocimiento del carácter multicultural del Estado mexicano han impactado directamente el ámbito educativo a través de replanteamientos estructurales que reviertan y superen el sesgo indigenista “asimilacionista y aculturador”. Así, el sector de la educación superior se incorpora recientemente a la discusión de la gestión de la diversidad (Mendoza Zuany, 2009; Dietz, 2006) y a la promoción de igualdad de derechos y oportunidades, anteriormente limitada básicamente a la educación básica a través de la oferta de educación intercultural bilingüe para la población indígena (Jiménez Naranjo, 2009).

Muchas de las respuestas en el ámbito de la política pública educativa a nivel superior han sido, en alguna medida, transferidas de soluciones generadas en otros contextos – como el europeo cuya diversidad proviene de la migración y no precisamente de su población autóctona (Dietz, 2004a y Dietz, 2004b) – y a través de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales que colaboran con instancias gubernamentales. Paralelamente, se han diseñado soluciones atendiendo a las demandas de pueblos y organizaciones indígenas y a los contextos particulares que caracterizan la problemática nacional, los contextos regionales y estatales en distinta medida.

En un contexto de demanda de reconocimiento de la diversidad – en una fase post-indigenista – y de la desigualdad e inequidad histórica a las que los pueblos indígenas se han enfrentado, el Estado ha diseñado e implementado un proyecto educativo intercultural a nivel superior que va más allá de la acción afirmativa. En este sentido, las universidades interculturales ofrecen cobertura en regiones predominantemente indígenas, con un enfoque que enfatiza la pertinencia cultural y la construcción de conocimientos a partir de saberes locales y occidentales (Casillas y Santini, 2006). En México, la creación de universidades interculturales atiende a la necesidad de una política pública orientada a la atención de la diversidad de la población, con el objetivo de trabajar para: 1) el acceso en sus propias regiones, 2) la pertinencia de los currículos atendiendo a las necesidades de desarrollo de las regiones indígenas, 3) la incorporación de conocimientos y saberes occidentales hegemónicos y no occidentales tradicionales subalternos de los pueblos, 4) la revalorización de las culturas indígenas, 5) la formación de traductores y gestores de la diversidad para su incorporación a espacios laborales que demandan soluciones y relaciones interculturales (Casillas & Santini, 2006).

A diferencia de acciones afirmativas que tienden a propiciar el acceso de minorías étnicas a través de cuotas en universidades convencionales o de la operación de universidades indígenas, el modelo de universidades

interculturales supone el reconocimiento de una diversidad de diversidades – no sólo la diversidad étnica – y el acceso generalizado de estudiantes indígenas y no indígenas a dichas instituciones educativas (Dietz, 2009). Lo anterior podría sintetizarse como un modelo que aspira a propiciar educación intercultural para todos (Schmelkes, 2003). En este sentido, las universidades interculturales generan acceso en regiones rurales e indígenas con programas pertinentes a las problemáticas regionales y de los diversos grupos que las habitan, se auto-adscriban o no a un pueblo indígena. Sin embargo, la propuesta educativa de las universidades interculturales tiene el objetivo de contribuir a la descolonización del saber y del poder (Lander, 1993; Quijano, 1993) y al diálogo entre saberes occidentales universales por un lado, y saberes locales, autóctonos, indígenas por el otro, para una construcción intercultural de saberes (García Canclini, 2004) y la colaboración intercultural en la construcción de conocimientos (Mato, 2008).

El contexto político, en el marco de nuevas políticas públicas que reconocen la diversidad cultural de nuestro país, permitió la creación de la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) en la estructura de la Secretaría de Educación Pública (SEP), cuya misión es “contribuir en la construcción de una sociedad más justa y equitativa, mejorando y ampliando las oportunidades educativas de la población indígena y promoviendo relaciones más igualitarias y respetuosas entre los miembros de distintas culturas” (<http://eib.sep.gob.mx/cgeib/index.php/la-cgeib>). Fue a través de esta entidad que se promovió a nivel federal la creación de las universidades interculturales. Actualmente nueve universidades interculturales operan en nueve estados de la república: Universidad Intercultural de Chiapas, Universidad Intercultural del Estado de Tabasco, Universidad Intercultural del Estado de México, Universidad Intercultural del Estado de Puebla, Universidad Intercultural Indígena de Michoacán, Universidad Intercultural del Estado de Guerrero, Universidad Autónoma Indígena de México, Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo y la Universidad Veracruzana Intercultural.

La ex-Coordinadora de la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) de la Secretaría de Educación Pública, Sylvia Schmelkes, presentó la creación de universidades interculturales de la siguiente manera:

*En estas universidades, la presencia de las culturas indígenas en el diálogo intercultural tendrá una importancia mucho mayor de la que ésta usualmente tiene en nuestras instituciones de educación superior. Son abiertas a todos, aunque predominantemente atenderán a indígenas por los lugares en los que se ubiquen. Su misión es formar profesionales*

*e intelectuales comprometidos con el desarrollo de sus pueblos y sus regiones. Se trata de instituciones que ofrecen educación de alta calidad. Sus egresados podrán continuar estudiando u obtener empleo en cualquier sitio. En el centro de la institución se encuentra la investigación sobre las culturas y las lenguas de los pueblos a los que sirve. La oferta educativa se desarrolla a partir de las necesidades y de las potencialidades de desarrollo de la región. Asume la orientación del currículo flexible. No selecciona por criterios académicos porque reconoce que la educación que recibieron los indígenas es de calidad muy deficiente. En lugar de seleccionar, se propone nivelar (Muñoz, 2006, p. 138).*

### **La construcción intercultural de políticas educativas para la educación superior**

Las universidades interculturales no pueden concebirse únicamente como producto de una política pública federal, sino de un proceso que ha involucrado a una multiplicidad de actores académicos, políticos y sociales de las regiones donde se han instalado. A su vez, las propias universidades se han constituido como hacedoras de dichas políticas a partir de mecanismos participativos, que varían en cada institución, para dar continuidad al proceso de implementación, evaluación, rediseño del modelo, etc. En este sentido, la operación y rumbo de cada una ha variado en función de las propias políticas que han generado. El proceso de política pública ha involucrado el encuentro de prácticas culturales, actores participantes, lenguas y formas de comunicación diferenciadas (Dietz, 2009).

La construcción intercultural de políticas públicas en el ámbito educativo a nivel superior, que se remite a la construcción intercultural de saberes (García Canclini, 2004) y a la colaboración intercultural en la producción de conocimientos (Mato, 2008), supone una dinámica de diálogo de saberes en la que la participación de los diferentes actores involucrados sea parte del proceso y no de una fase - ya sea el diseño, la implementación o la evaluación - que difícilmente puede asirse sin una interconexión entre las etapas. Entiendo por construcción intercultural de política pública el proceso por el cual se definen agendas, diseñan, implementan y evalúan programas en base a un diálogo de saberes de los actores involucrados, tanto tomadores de decisiones como los tradicionales usuarios, participando activamente para lograr llevar a la práctica la gestión de la diversidad cultural y de la igualdad y equidad de los grupos culturales. En este sentido, tres premisas sustentan dicha construcción: 1) el diálogo de

saberes constituye un mecanismo para la generación de políticas públicas pertinentes derivadas de un proceso intercultural en el cual se visualizarían nuevos paradigmas; 2) el proceso de políticas públicas no es lineal, sino un proceso complejo en el que sus fases se intersectan, se retroalimentan y se superponen, 3) la construcción intercultural de políticas públicas ocurre en un marco flexible y adaptable que permite generar respuestas a los distintos grupos que demandan pertinencia en la oferta educativa.

Lo anterior implica que las políticas públicas se convierten en procesos, dejando de concebirse únicamente como productos, y donde el diálogo es central para integrar saberes, formas de hacer las cosas, visiones, etc., que trasciendan y superen la visión gubernamental/institucional/hegemónica de las problemáticas y soluciones en torno a la educación superior intercultural, para incorporar la participación de actores, tales como: estudiantes, egresados, docentes, actores locales y regionales, directivos, y por supuesto, hacedores e implementadores de políticas públicas desde las instancias gubernamentales. La participación es fundamental en ese proceso no lineal y complejo, siendo alimentadora y retroalimentadora, y así se puede trascender la modalidad de consulta que han legitimado políticas gubernamentales. En este sentido, es preciso hacer la distinción entre políticas públicas y políticas gubernamentales a partir de la participación o no de la ciudadanía en su proceso (Cabrero Mendoza, 2000).

De este modo podemos preguntarnos qué es participación y qué características tendría si se conecta con un diálogo de saberes en este proceso intercultural de construcción de políticas públicas. Se parte de la idea de que la participación implica acciones que más allá de expresar opiniones y visiones individuales y colectivas, se constituye en acciones instrumentadoras e implementadoras de prácticas que por sí mismas contienen posiciones e ideales de transformación del ámbito educativo. Así, la participación tiene como condición la incidencia y acción en ámbitos de toma de decisiones, independientemente de su coincidencia con las visiones gubernamentales/institucionales sobre el tema en cuestión. Una participación con enfoque intercultural implica la incidencia y acción en ámbitos de toma de decisiones caracterizada por valerse de un diálogo de saberes como fundamento epistemológico, teórico y metodológico. Así mismo implica creatividad a la hora de la implementación, sin por ello considerar que se transgreden los diseños, siendo capaces de innovar, atender necesidades específicas de los contextos donde se ubica la oferta académica.

¿Qué condiciones tendría idealmente la participación en el proceso de políticas públicas en el ámbito educativo de las universidades interculturales? En primer lugar, la participación tendría que ser parte de los procesos

institucionales de las universidades interculturales, lo cual introduciría la flexibilidad e innovación en los mismos, para así, por ejemplo, permitir implementaciones diversificadas que respondan a necesidades específicas y aspiraciones de los actores comunitarios y académicos insertos en dichas universidades. En segundo lugar, las instituciones educativas tendrían que contar con espacios colegiados para el aterrizaje de políticas educativas en sus instituciones y para su adaptación a las condiciones particulares, así como la generación de retroalimentación e incidencia real hacia arriba. Ello implica que las universidades a su vez generen espacios para que los estudiantes, los profesores, los directivos, las comunidades, las ONGs, etc., ofrezcan insumos concretos y retroalimentación al proceso.

En este sentido, las instancias gubernamentales no son las únicas involucradas en el proceso de política pública, sino sólo un actor más que aglutina las propuestas y compila los documentos rectores y generales que dan las directrices generales al proceso. Para ello, las instancias gubernamentales necesitan instrumentar canales de comunicación directa con las universidades y la diversidad de sus actores para así poder crear flujos de comunicación eficientes y productivos. En realidad, todos los actores involucrados necesitan instancias de diálogo, donde se podría visualizar concretamente el diálogo de saberes que se presupone para la construcción intercultural de políticas educativas a nivel superior. Sin embargo, existen múltiples dificultades en la instalación de espacios de diálogo que realmente incidan en el proceso de políticas públicas, tales como: la definición de sus competencias (voz o voto en la toma de decisiones), los miembros integrantes de dichos espacios y sus características, el posicionamiento de los actores y el reconocimiento de la diversidad de posicionamientos, etc.

Es preciso resaltar que, en lo general y a través de la historia de México, la política educativa ha sido fundamentalmente una política gubernamental dado que es el gobierno quien diseña, implementa y evalúa la política sin intervención pública de sus destinatarios (Cabrero Mendoza 2000). La participación ha sido un concepto usado de forma retórica en el proceso real de la política, es por eso que la política educativa se caracteriza por ser gubernamental y no pública. Esta diferenciación es clave para entender el rol de la participación en la toma de decisiones y su instrumentación. La participación es fundamental para el diálogo de saberes que supone el proceso de política pública y productos concretos de carácter intercultural. Participación, diálogo de saberes e interculturalización de procesos de política educativa van de la mano.

Una segunda precisión tiene que ver con la caracterización del proceso de política pública. Tradicionalmente, este proceso es concebido como lineal, como una secuencia de pasos ordenados que suceden

consecutivamente y en el que se consulta a la ciudadanía para el diseño. Del diseño se pasa a la implementación, y de ahí a la evaluación para una retroalimentación que genere un re-diseño. Es un proceso controlado por el gobierno y las instituciones responsables. Esta concepción de un proceso lineal simplifica lo que ocurre en la realidad. El proceso es complejo, no lineal, no hay una secuencia de pasos, el diseño lleva a la implementación, pero la implementación rediseña, el diseño se prolonga durante la etapa de la implementación, la evaluación ocurre desde el mismo diseño, etc. Son actividades que ocurren simultáneamente y en las que la población participa de facto alterando los planes ideales al aterrizar por ejemplo la implementación de los programas derivados de políticas, sin que se incorporen sus experiencias y su retroalimentación a la política como tal. Las adaptaciones son generalmente consideradas fracasos, derivando en evaluaciones negativas cuya responsabilidad recae en los usuarios que no aprovecharon, entendieron o cumplieron con las reglas de operación, con los programas, etc. Se deslegitima la retroalimentación de los destinatarios, y en ese sentido, la participación es atacada estructuralmente.

La participación se ha entendido y aceptado cuando las instituciones gubernamentales nacionales e internacionales la convocan a través de consultas (ONU, 2009), como por ejemplo en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) (ONU, 2006) y el Convenio 169 de la OIT (OIT, 1989). Se puede observar que los mecanismos de participación en la toma de decisiones se reducen a la consulta y la cooperación (Artículos 15 y 19, DNUDPI). No se especifican detalles sobre la participación en la toma de decisiones o se refiere únicamente a la intermediación de representantes elegidos por sus propios procedimientos (Artículo 18, DNUDPI). Sin embargo, la consulta puede considerarse como una modalidad limitada y retórica de participación. De facto, la toma de decisiones de los pueblos indígenas se circunscribe casi únicamente a espacios locales y comunitarios donde se eligen representantes por procedimientos propios o se tienen mecanismos/ espacios de participación que permiten construcción de políticas públicas a nivel comunitario en ciertos ámbitos temáticos, con esporádicas consultas por parte de instancias gubernamentales federales, estatales y municipales para la retroalimentación de lo que se decide sin la real participación de los usuarios o clientes.

La participación en el proceso de política pública educativa es una vía de exigibilidad y respeto de derechos colectivos en torno a una educación culturalmente pertinente. En este sentido, el artículo 27 del Convenio 169 de la OIT aborda la relación entre educación y participación de los pueblos indígenas:

1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar.

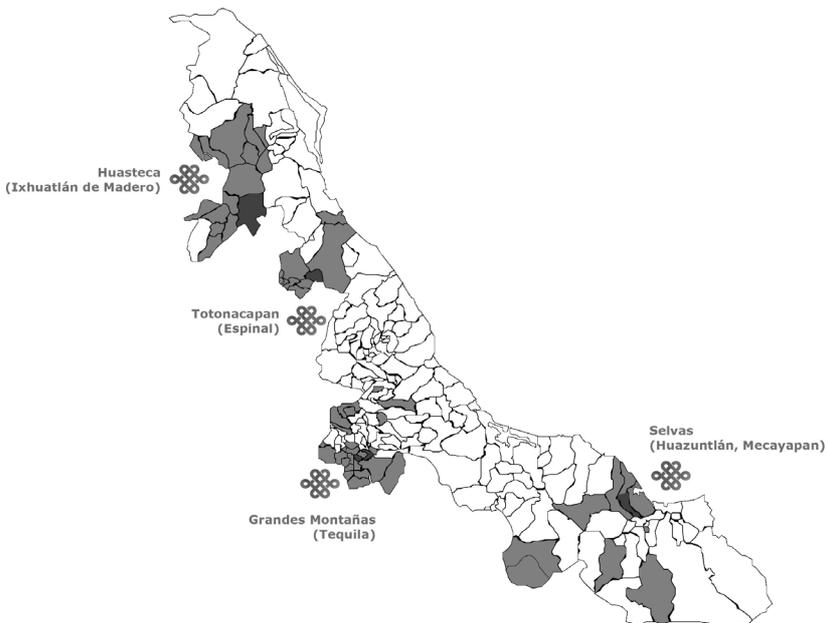
3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

Como puede leerse, el Convenio 169 es un instrumento jurídico que considera la participación más allá de las consultas, y en ese sentido, rebasa a la propia DNU DPI en los artículos mencionados arriba. Esta disposición da la posibilidad de crear espacios que ha sido aprovechada por los pueblos indígenas y organizaciones, pero que ha sido interpretada por las instancias gubernamentales a la idea limitada de consulta. La propuesta aquí es abordar la participación como un proceso, que se caracteriza por su complejidad, no linealidad, multilocalización, etc., y esto le da un énfasis cualitativamente distinto al de consulta. Dicha participación implica rebasar la consulta, e incidir – no marginalmente ni únicamente con propósitos de legitimación – en la implementación. Los insumos de la implementación deberían ser reconocidos, valorados e incorporados al proceso. La exigibilidad de derechos humanos de primera y tercera generación pasa por la participación en el proceso de política educativa que sea efectivamente pública y no gubernamental. De un ámbito discursivo (en la ley y la política enunciada en documentos), al ámbito de las prácticas (en la implementación de programas específicos derivados de dichas leyes y políticas, así como de las iniciativas locales), existe un trecho que es preciso analizar para enlazar de forma más efectiva.

### **Breve esbozo de la UVI**

La UVI es la única universidad intercultural que forma parte – como entidad académica – de una universidad pública: la Universidad Veracruzana

(UV). El programa académico de la Universidad Veracruzana Intercultural nace formalmente en noviembre de 2004 mediante un convenio entre la UV y la SEP-CGEIB para ofrecer dos licenciaturas – Gestión y Animación Intercultural y Desarrollo Sustentable – con un eje transversal de Lengua y Cultura en cuatro sedes ubicadas en regiones del estado de Veracruz con alta densidad de población indígena y una notable diversidad cultural, y altos índices de marginación: Totonacapan, Grandes Montañas, Las Selvas y Huasteca (Ver mapa 1) (Téllez, Sandoval & González, 2006). En la etapa de diseño del programa educativo de la UVI, se observó una confluencia de actores indígenas, institucionales y provenientes de ONGs y asociaciones civiles, generándose también intersecciones y puntos de encuentro entre los ámbitos gubernamentales y no gubernamentales, que incidieron de manera fundamental en el diseño de los programas educativos de la UVI y en su posterior implementación al incorporarse en varios casos como docentes y directivos de las sedes regionales y de departamentos académicos (Avila Pardo & Mateos Cortés, 2008).

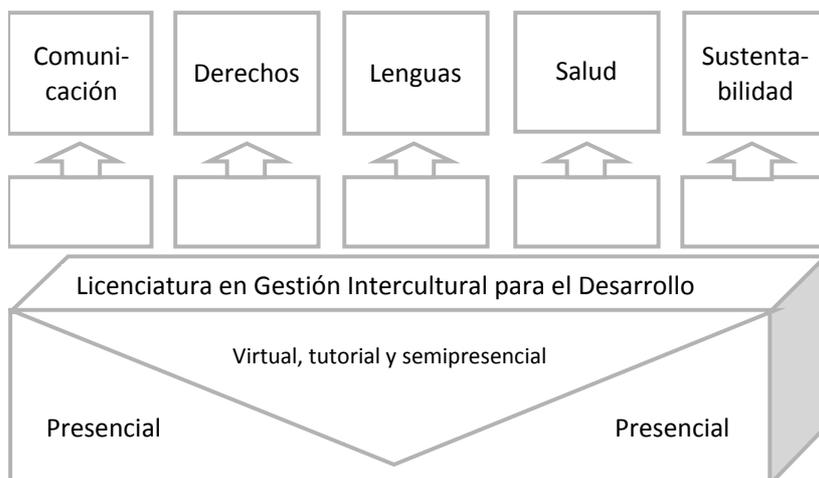


La participación de algunos actores trascendió la consulta, al incorporarse como profesores investigadores instrumentando, rediseñando, evaluando e innovando en el programa académico sobre su propia marcha. Lo anterior nos remite a la complejidad del proceso de política pública en donde las fases confluyen y en el cual no solamente

son las instancias gubernamentales las que lo nutren, sino también los actores que generalmente han sido considerados como simples usuarios o destinatarios de sus productos. Después de tres años de trabajo con la puesta en marcha de programas académicos a nivel licenciatura, una evaluación institucional por parte de la Universidad Veracruzana convirtió a la UVI en 2007 en entidad académica de la Universidad, con rango de Dirección. Indudablemente esto ha conllevado un proceso de institucionalización e inserción en las dinámicas de las instituciones educativas públicas no interculturales que la distingue de las demás universidades interculturales. Por una parte, este proceso ha generado una mayor certidumbre financiera y autonomía del gobierno estatal y federal, y por otro, ha trazado límites en la operación académica y administrativa que impacta en la creatividad que ha caracterizado su diseño y operación académica. Lo anterior nos remite a la relación entre procesos de institucionalización y flexibilidad/adaptabilidad en los procesos de política pública.

Los procesos de institucionalización han impactado el currículum inicial al generarse una reforma que derivó en la fusión de las dos licenciaturas inicialmente ofrecidas en una sola llamada Licenciatura en Gestión Intercultural para el Desarrollo (LGID) con cinco orientaciones o áreas de formación profesional: comunicación, derechos, lenguas, salud y sustentabilidad. Dicha licenciatura se ofrece a través de un sistema multimodal que combina sesiones presenciales, semi-presencialidad y virtualidad.

Figura 1. Licenciatura en Gestión Intercultural para el Desarrollo



En 2011, la UVI en sus cuatro sedes contaba con 417 alumnos de seis generaciones, de los cuales 259 son mujeres y 158 son hombres. El 52.9% de la matrícula es bilingüe del español y otra lengua, predominando los hablantes de náhuatl del norte y del centro y nahua del sur. De los 417 estudiantes, 233 han elegido orientación profesional y se distribuyen de la siguiente manera: 46 en comunicación, 42 en derechos, 32 en lenguas, 37 en salud y 76 en sustentabilidad. Del total de estudiantes, 143 están inscritos en la sede Las Selvas, 83 en la sede Totonacapan, 89 en la sede Huasteca y 102 en la sede Grandes Montañas. Asimismo, la UVI cuenta con 459 egresados de tres generaciones en sus cuatro sedes.

### **La UVI en la construcción intercultural de políticas públicas**

¿Qué ha pasado en la UVI en relación a la construcción intercultural de política educativa para la educación superior? Desde su fundación se han podido observar dos mecanismos significativos en ese sentido: 1) Consejos Consultivos Regionales (CCR) en cada sede regional para retroalimentar la operación de la entidad académica y 2) foros académicos internos para su evaluación.

1) La experiencia concreta de la UVI como producto y proceso de la política educativa de interculturalización de la educación superior nos aporta insumos para analizar el funcionamiento de instancias que intentan coadyuvar a la participación para el diálogo de saberes en el que confluyan visiones que provienen de distintos actores portadores de prácticas culturales diversas. Es preciso señalar, que la incorporación de actores institucionales, indígenas y provenientes de ONGs y asociaciones civiles que fueron convocados inicialmente para el diseño del programa educativo de la UVI los ha convertido en parte de la institución. Pero, ¿qué sucede con los actores locales y regionales que no son parte de la institución que conviven con el programa académico de la UVI en las regiones y comunidades que habitan? ¿Qué espacios de participación pueden coadyuvar a la retroalimentación de su operación cotidiana para un impacto significativo en las regiones? La Universidad Veracruzana Intercultural (UVI) creó Consejos Consultivos Regionales (CCR) como espacios de participación y diálogo de saberes donde participaron presidentes municipales de las regiones, diputados, miembros de organizaciones, profesionistas indígenas, expertos indígenas en temáticas abordadas por los programas académicos de la UVI, directores de escuelas de las regiones, entre otros. Dichos CCR se definieron como:

*... órganos consultivos cuya función consiste en emitir recomendaciones consensuadas, orientar acciones y actividades de la UVI; conocer propuestas generadas por esta institución y opinar en relación a la manera de operarlas de*

*acuerdo a las características de cada región. También tiene la facultad de realizar propuestas para que la UV Intercultural, a través de sus programas académicos, incida en el desarrollo de las regiones; propiciar la vinculación y concurrencia de los diferentes actores sociales en torno al desarrollo de las actividades académicas de la UVI. En los CCR, participan personas y organizaciones de la comunidad o de fuera, siempre y cuando su intervención se relacione con el desarrollo de las regiones y los asuntos que competen al Consejo Consultivo (Universo, 2006, s/p).*

El objetivo que se persiguió con la instalación de dichos CCR fue hacer una conexión retroalimentadora permanente con los actores extraacadémicos en la construcción intercultural de saberes a la cual aspira el programa académico:

*El trabajo académico de construcción intercultural de saberes,—en la que los Consejos Consultivos Regionales tienen vital importancia— necesita que la gente que está directamente en contacto con esta realidad, tan compleja que hay en el estado de Veracruz, tan diferente entre las localidades y los municipios, pueda alimentar a este Programa educativo, no solamente por ser actores que habitan la región y que vienen históricamente protagonizando rasgos culturales, resolviendo problemáticas y en conjunto solventando el desarrollo de las comunidades, sino también, de la necesidad de alimentar el trabajo de los estudiantes y de los profesores de la UV Intercultural, a partir de la existencia de conocimiento y saberes, — no formales institucionalmente — como lo son las cosmovisiones. Es decir, el Consejo de cada región, no sólo es un órgano en el que está representada la sociedad, sino también en el que se exponen y plantean conocimientos y formas de atender y resolver problemáticas, donde cada uno de sus actores tiene una experiencia particular, en tanto parte de un grupo social regional (Téllez, 2007, s/p).*

Las altas expectativas que generaron estas instancias contrastan con la evaluación que del funcionamiento de los mismos han hecho distintos actores sociales – algunos de ellos miembros de los CCR – de las regiones donde operan las sedes de la UVI, aunque varían de sede a sede. En lo general, se advierte un desencanto de su operación más allá de su fase inicial y estratégica como grupos de presión para la instalación de las sedes regionales en determinados municipios y localidad. Se perciben áreas muy específicas de interés de participación por parte de los actores, como por

ejemplo lo fueron las negociaciones para la construcción de las sedes como lo expresa este miembro del CCR que operó en la región del Totonacapan:

*Aquí en la cabecera municipal, pues siempre estamos queriendo que la universidad llegara, y pues esto fue de una gran sorpresa y una gran alegría pos el que nos dijera que se iba a hacer una universidad y nosotros en lo personal, en lo que pudimos apoyamos. Apoyamos a la universidad, aunque, pues, como usted sabe, ya habíamos comentado, de que, la universidad nos la querían cambiar de lugar. Tuvimos que hacer plantón y a ver al gobernador a Tihuatlán para que se realizara, porque en verdad pues la economía de la región. Son muy pobres los muchachos y pocos son los alumnos que salen a la ciudad para estudiar porque pos el sostenimiento más que nada.... Entonces por eso mismo que al tratar de pues de que hubiese universidad aquí pues nos pareció muy, una muy buena obra verdad de quien nos la haya mandado y pues a la mera hora pues que ya nos la querían quitar pues luchamos por ella, la logramos (E-Totonacapan Irene).*

Posteriormente a esta etapa inicial, los CCR dejaron de funcionar al no ser convocados desde la UVI y ante actores locales y regionales que no demandaron su instalación a las autoridades universitarias. Sin embargo sigue habiendo expectativas por parte de los actores, ya que se visualiza su potencial para incidir en la universidad y en el desarrollo las regiones. Así lo expresan actores sociales de las regiones Huasteca y Totonacapan:

*Nosotros Miauaxochitl A.C. estamos desarrollando muchísimas ideas... a mí me gustaría que pudiéramos formar parte, conocer lo que ustedes hacen, tal vez pudiéramos incidir, tal vez parte de lo que ustedes hacen nos sirve y pudiéramos nosotros apoyarlos en esa posibilidad, la tendríamos que ir visualizando (E-Huasteca, Apolinar).*

*Espero que podamos trabajar juntos. Espero colaborar con ellos. Yo voy a hacerles muchas invitaciones, además quiero que sepan que aquí en Coyutla tienen a un presidente que está con ustedes, que ayuda, está con los alumnos, con ustedes los docentes, voy a estar para servirles. Vamos a trabajar arduamente por, por el distrito, por el municipio, por los alumnos, por todo lo que sea progreso para la Sierra del Totonacapan me interesa, en lo que podamos apoyarles le vuelvo a reiterar estamos en la disposición de hacerlo en la mejor forma (E-Totonacapan, Omar).*

En algunas sedes, la vinculación de la UVI con los actores regionales, sea a través de CCR o de otros mecanismos, se percibe como desarticulada, se desconocen los objetivos y formas de colaboración posibles. Lo mínimo que se pide en todos los casos, es información de los proyectos de investigación vinculada de profesores y estudiantes, así como devolución de resultados de las tres generaciones de egresados.

*No se trata de que seamos ratones de biblioteca, de que seamos de dieces,... lo importante es que todo lo que aprendes lo estén poniendo en práctica y que le sirva a la población indígena... Las escuelas estábamos alejadas de la realidad, de la comunidad. Y creo que cuando tú hablas de saberes, eso es donde deberíamos enfocarlos. Si nosotros conocemos la universidad y también la comunidad tiene muchísimos conocimientos que hay que gestionar, eso es lo que te da un real desarrollo, tú les agarras la onda, ellos te agarran la onda (E-Huasteca, Apolinar).*

*Me gustaría colaborar siempre y cuando que la primera generación logre su objetivo, porque si no logra su objetivo y no logran ubicarse los muchachos, la gente se va a desmoralizar y se va ir para abajo. Aquí lo que se tiene que hacer es que los muchachos aquí en Espinal, en la cabecera, se vayan proyectando... se vayan proyectando para que la gente sepa realmente qué hacen los muchachos (E-Totonacapan, José Bulmaro).*

Los actores visualizan una colaboración de dos vías, en la cual universidad y actores sociales se necesitan para realmente incidir en las regiones. Para ello, se requieren mecanismos más allá de los CCR, que incorporen de lleno la visión de los actores sociales en los programas académicos bajo modalidades creativas que no han sido vistas en universidades convencionales: unidades de gestión para el desarrollo que trasciendan lo académico, proyectos de investigación vinculada generados a las necesidades y demandas locales, planes de desarrollo participativos con enfoque intercultural, etc. Desde la sede Huasteca, dos actores comunitarios opinan en este sentido:

*Pues tal vez que se tome en cuenta a los actores de las comunidades que tengan los conocimientos. Como te decía anteriormente, cuando la universidad inició, la decisión que se fuera a tomar en la universidad pues también se convocaba a gente de las comunidades que tuvieran conocimientos sobre el tema que se fuera a tratar entonces se platicaba en conjunto y se llegaba a una conclusión, entonces también las autoridades*

*de las comunidades también pueden participar yo creo (E-Las Selvas, Jeremías).*

*No hay comunicación entre autoridades y personal docente, veo opaco ese aspecto. Le sugeriría que platicáramos de las actividades de especialidad donde los jóvenes proyecten lo que aprenden que se vea aquí la comunidad, al menos aquí no he visto nada de eso... casi no hay comunicación entre autoridad local y Universidad, así como para que en conjunto con la comunidad nos pongamos a planear lo que es mejor de o para la Universidad Veracruzana Intercultural. En realidad no, solo cuando se tiene un evento se acercan para pedir en espacio y lugar en la comunidad y los de Xalapa ni los conozco (E-Las Selvas, Gregorio).*

El reto de los CCR es renacer y convertirse en espacios donde tengan cabida prácticas culturales diversas, una multiplicidad de actores con estilos comunicativos y lenguas distintas confluyendo en la construcción intercultural de políticas educativas que fortalezcan a la UVI.

2) Los foros académicos internos organizados por la UVI han pretendido evaluar participativamente su quehacer para trazar con fundamento las rutas futuras de la institución. Tanto en la Conferencia de Búsqueda de Futuro de 2008 como el Foro General de la UVI de 2011, se concibieron como mecanismos de participación, que si bien tuvieron un carácter consultivo, pretendieron convertirse en foros resolutivos y de toma de decisiones a partir de la evaluación que se hizo de los siguientes ámbitos: institucional, curricular, modelo académico, docencia, investigación y vinculación.

En dicho foro se formaron mesas de trabajo, donde cada miembro pudo participar en igualdad de condiciones y oportunidad, sin importar cargo, jerarquía o área de colaboración dentro de la UVI. Se discutieron los aspectos más relevantes con respecto a cada eje temático, orientándose principalmente por la búsqueda del terreno común en cuanto a identificación de propuestas y necesidades. Al finalizar se seleccionaron las cinco propuestas/metetas/objetivos más relevantes por cada una de las dimensiones abordadas. Los veinte objetivos más relevantes se presentaron en una sesión final donde todos los presentes participaron en su jerarquización para establecer los cinco objetivos más relevantes en términos de corto, mediano y largo plazo. Sin embargo, hoy en día, la percepción de los participantes es que no se llevaron a cabo las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos delineados, y que en retrospectiva, la Conferencia fue un fracaso como generadora de políticas institucionales.

El Foro General de la UVI fue organizado por las cuatro sedes regionales y las oficinas centrales de Xalapa con el objetivo de construir una mirada evaluativa y prospectiva de la institución. Un primer ejercicio se llevó a cabo en las sedes con la organización de Foros Regionales. En el Foro General cada una de las sedes presentó un diagnóstico de su propio trabajo, problemáticas y propuestas. Asimismo, toda la comunidad académica estableció un diálogo público y directo con el Rector de la UV sobre el pasado, presente y futuro de la UVI. Los resultados en términos del carácter resolutivo o consultivo de los acuerdos aún están pendientes. Preliminarmente puede observarse que existen visiones contradictorias entre la Dirección de la UVI y entre el Rector, personal académico, estudiantes y egresados en torno al balance a seis años de trabajo. La Dirección plantea un cambio total de rumbo en el que el enfoque intercultural sea secundario, mientras que los demás actores apuntan a un fortalecimiento del modelo académico, de su oferta educativa y de sus planteamientos de investigación y vinculación con enfoque intercultural. Sin duda, las visiones encontradas requerirán mecanismos de participación y toma de decisiones que vayan más allá de foros públicos y que consideren acciones de mediación intercultural, interactoral e interlingüe (Dietz, 2009).

De lo anterior, se pueden extraer ideas que nos remiten a analizar la potencialidad de dichos mecanismos participativos en la construcción intercultural de políticas públicas educativas a nivel superior:

Cuestionar la consulta como mecanismo de participación por excelencia dado su limitado alcance a impactar todo el proceso de política pública, así como su carácter casi exclusivamente legitimador de toma de decisiones ajenas a las realidades y necesidades locales y regionales;

Ampliar el sentido y los alcances de la participación en el proceso de política pública para que sus productos sean resolutivos e impacten en todas las fases y en ámbitos que se han reservado los tomadores de decisiones sin dialogar los saberes, haceres, expectativas, etc., de los actores locales;

Dimensionar que la construcción intercultural de políticas públicas educativas y el papel de la participación en la toma de decisiones académicas y en la vinculación con las regiones implican combatir la asimetría entre los saberes locales y regionales y los insumos propios que los tomadores de decisiones e implementadores de la política pública, así como generar políticas producto de diálogos continuos, generadores de nuevas formas de hacer las cosas, de corregir en el camino de la implementación sobre la marcha, de evaluar los resultados, de fijar tiempos. Se trata de introducir lógicas que operan en las comunidades, de romper con paradigmas hegemónicos que constriñen la capacidad de

innovación tanto política como educativa que puede provenir del diálogo de saberes.

Reconocer el potencial que el diálogo de saberes puede aportar a la construcción intercultural de políticas públicas y programas no solamente del ámbito educativo a nivel superior, sino en todos los ámbitos en los que se está gestionando, investigando y detectando necesidades y soluciones.

## **Conclusión**

La interculturalización de la educación superior supone un diálogo de saberes que trascienda el objetivo de legitimar por medio de consultas a los pueblos indígenas las decisiones que se toman en las altas esferas. Supone un diálogo significativo que impacte no solamente el discurso y el diseño de las políticas y que no considere a la consulta como la única fórmula. Para ello se requiere romper paradigmas que tienen que ver con considerar a la política pública como un producto derivado de una secuencia lineal de pasos que se legitima consultando a las bases para su diseño pero sin incorporarlas en todo el proceso, ya que los tomadores de decisiones son los que poseen el conocimiento hegemónico, científico, político, etc., que saben cómo se hacen las cosas y que realmente puede generar soluciones. Por lo tanto, el diálogo tendría que incidir en la política pública como un proceso en el que la participación se resignifica para ser componente de la toma de decisiones, de la instrumentación, de la evaluación, etc., introduciendo lógicas diversas, adaptables, flexibles, pertinentes a los contextos donde se ubican los procesos y que los actores locales conocen mejor que nadie.

La propuesta es una política pública entendida a través de referentes como: la participación efectiva y sustancial, y no instrumental y legitimadora de decisiones gubernamentales o “de Estado”; la política como un proceso complejo, multisituado, con actividades simultáneas, no lineal en que no sólo el gobierno participa; el diálogo de saberes en el que se conjuntan visiones, modos de hacer, propuestas, etc., para generar nuevas formas de dar solución a las demandas sociales; la interculturalidad como método dialógico y no sólo como adjetivo retórico de un nuevo tipo de programas que atienda marginal y superficialmente la diversidad cultural y la desigualdad que la acompaña. La interculturalidad tiene una dimensión normativa que se refiere a un diálogo respetuoso en que se exprese la diversidad, que a su vez se relaciona con la participación en dicho diálogo como derechos de los pueblos indígenas como ciudadanos y como grupo cultural (De la Peña, 2005). Lo anterior no excluye que el diálogo de saberes ocurre en medio de discensos, conflictos, visiones encontradas de los actores que participan en el proceso de política pública generando

discursos y llevando a cabo prácticas que pueden ser dispares. El diálogo de saberes ocurre entre actores diversos, a través de discursos concretos y de prácticas rutinizadas que han de constituir el proceso de construcción intercultural de políticas públicas interculturales.

## Referencias

1. Ávila Pardo, A. & Mateos Cortés, L.S. (2008). Configuración de actores y discursos híbridos en la creación de la Universidad Veracruzana Intercultural. *TRACE Educación superior ante los pueblos indígenas*, 53, 64-82.
2. Cabrero Mendoza, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública IX(2)*, 189-229.
3. Casillas Muñoz, L. & Santini Villar, L. (2006). *Universidad Intercultural: modelo educativo*. México D.F., México: SEP-CGEIB.
4. De la Peña, G. (2005). Identidades étnicas, participación ciudadana e interculturalidad en el México de la transición democrática. En L. Reina, F. Lartigue, D. Dehouve, C. Gros (Eds.), *Identidades en juego, identidades en guerra* (367-392). México D.F., México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).
5. Dietz, G. (2004a). From Indigenismo to Zapatismo: the struggle for indigenous rights in twentieth century Mexico. En N. Grey Postero & L. Zamosc (Eds.), *The Struggle for Indian Rights in Latin America* (32-80). Brighton, Reino Unido: Sussex Academic Press
6. Dietz, G. (2004b) Frontier Hybridization or Culture Clash? Trans-national migrant communities and sub-national identity politics in Andalusia, Spain. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30(6), 1087-1112
7. Dietz, G. (2009). *Multiculturalism, Interculturality and Diversity in Education: an anthropological approach*. Münster, New York y Berlin: Waxman.
8. Dietz, G., Mendoza Zuany, G & Téllez Galván, S. (2008). Introducción. En G. Dietz, G. Mendoza Zuany & S. Téllez Galván (Eds.), *Multiculturalismo, educación intercultural y derechos indígenas en las Américas* (7-19). Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.
9. García Canclini, N. (2004). *Diferentes, desiguales y desconectados: mapas de la interculturalidad*. Barcelona, España: Gedisa.
10. Hernández García, J.M. (1999) Auto/etnografía, auto/biografía, auto/retrato. En: M.L. Esteban y C. Días Mintegui (Coords.), *Antropología feminista: desafíos teóricos y metodológicos* (53-62). España: Ankulegi.
11. Jiménez Naranjo, Y. (2009) *Cultura comunitaria y escuela intercultural. Más allá de un contenido escolar*. México D.F., México: Secretaría de Educación Pública, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe.

12. Lander, E. (1993) Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntricos. En E. Lander (Ed.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Recuperado de <http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/libros/lander/2.pdf>
13. Mato, D. (2008b). No hay saber 'universal'. La colaboración intercultural es imprescindible. *Alteridades* 18(35), 101-116.
14. Mendoza Zuany, R.G. (Ed.) (2009). *Gestión de la Diversidad: Diálogos Interdisciplinarios*. México: Universidad Veracruzana, Universidad Veracruzana Intercultural.
15. Muñoz, M.R. (2006). Educación superior y pueblos indígenas en América Latina y el Caribe. En *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*. Caracas, Venezuela: Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
16. Organización Internacional del Trabajo (1989). Convenio 169 de la OIT para los pueblos indígenas y tribales en países independientes. Recuperado de <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml>
17. Organización de las Naciones Unidas (2006). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Recuperado de <http://alainet.org/active/19631>
18. Organización de las Naciones Unidas (2009). Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, A/HRC/12/34. Recuperado de <http://www.politicaspublicas.net/panel/re/docs/378.html?task=view>
19. Quijano, A. (1993). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En E. Lander (Ed.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Recuperado de <http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/libros/lander/10.pdf>
20. Schmelkes, S. (2003). Educación superior intercultural: el caso de México. Conferencia dictada en el Encuentro Internacional Intercambio de Experiencias Educativas, organizado por la Ford Foundation, la Unidad de Apoyo a las Comunidades Indígenas de la UDG y la ANUIES. [http://www.anui.es.mx/e\\_proyecto/pdf/La\\_educ\\_supindigena.pdf](http://www.anui.es.mx/e_proyecto/pdf/La_educ_supindigena.pdf)
21. Shore, C. & Wright S. (1997). Introduction. En C. Shore & S. Wright (Eds.), *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power* (1-37). Londres, Reino Unido: Routledge.
22. Téllez, S., Sandoval, J.C. & González. O. (2006). Intercultural University of Veracruz: a holistic project promoting intercultural education. *Intercultural Education* 17(5), 499-506.

23. Téllez, S. (2007). Universidad Veracruzana Intercultural. Cuestionario para funcionarios de universidades de América Latina. Proyecto "Pueblos indígenas y educación superior en América Latina y el Caribe". Encuentro de Universidades Interculturales e Indígenas en América Latina. Seminario de Expertos. Recuperado de <http://www.nacionmulticultural.unam.mx/boletin/PDFs/Universidad%20Veracruzana%20Intercultural.pdf>
24. Universo. El periódico de los Universitarios (2006). Instala la Universidad Intercultural sus consejos consultivos regionales. Universidad Veracruzana, 6(206). Recuperado de <http://www.uv.mx/UNIVERSO/222/infgral/infgralo6.htm>
25. Universidad Veracruzana Intercultural (UVI) (2009). Población estudiantil de la Licenciatura en Gestión Intercultural para el Desarrollo en sus cuatro sedes, cinco generaciones, según lengua hablada, según orientación elegida, agosto 2009 - enero 2010 (Documentos internos)
26. Wedel, J.R. & Feldman G. (2005). Why an anthropology of policy. *Anthropology Today* 21(1), 43-44.

Recibido: 18 de agosto 2012  
Aceptado: 10 de diciembre de 2012