
**PANORAMA DE LAS POLÍTICAS DE EQUIDAD
EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR DE IBEROAMÉRICA
Y SUS IMPLICACIONES PARA LAS
UNIVERSIDADES INTERCULTURALES**

Armando Alcántara Santuario

INTRODUCCIÓN

Pese a que en las últimas décadas la educación superior ha tenido una enorme expansión y diversidad no sólo en México sino en América latina y más aún en Iberoamérica, todavía persisten considerables insuficiencias en la incorporación de sectores importantes de la sociedad, como son los grupos socialmente vulnerables entre los cuales se hallan los grupos originarios (indígenas y afrodescendientes) y los de menores ingresos económicos. Diversos organismos internacionales, así como organizaciones sociales y de la sociedad civil han demandado a los gobiernos mayor equidad en el acceso, permanencia y egreso a la educación superior para los sectores que por años han estado excluidos o han tenido poca presencia en dicho nivel educativo. Para dar respuesta a esas peticiones, los gobiernos han realizado diversas medidas que van desde cambios en las legislaciones, incluyendo modificaciones constitucionales, hasta la creación de instituciones para atender a poblaciones específicas, el establecimiento de programas de apoyo económico en forma de

becas y la elaboración de políticas de acción afirmativa para el ingreso en condiciones preferenciales de estudiantes pertenecientes a los grupos más vulnerables de la sociedad.

En este trabajo se plantea como objetivo general analizar diversas acciones de política llevadas a cabo principalmente en América latina, en los dos países de la península Ibérica y en México orientadas a favorecer una mayor equidad en la provisión de oportunidades de incorporación al nivel superior de educación para los grupos poblacionales que menos posibilidades habían tenido de hacerlo en el pasado. Con ese fin, en la primera parte del texto se presenta una breve exposición y discusión sobre algunos de los principales conceptos de desigualdad, equidad e inclusión en el campo de la educación superior.

En la segunda parte se examinan los casos de varios países iberoamericanos en cuanto a las medidas implementadas en décadas recientes para disminuir la inequidad en la educación superior. La descripción de los objetivos, propósitos y hallazgos del Programa Marco Interuniversitario para la Equidad y la Cohesión Social de las Instituciones de Educación Superior de América latina, constituye el tercer apartado. En la cuarta sección se realiza un amplio recorrido por los antecedentes históricos y el desarrollo de la educación superior de España y Portugal en las últimas décadas, poniendo especial atención a la aparición de asimetrías e inequidades en los años recientes. El quinto apartado se enfoca en la delimitación de las políticas compensatorias en América latina, con algunos ejemplos ilustrativos. La penúltima parte es una revisión general de las universidades interculturales como mecanismos de equidad en la educación superior latinoamericana. Por último, el séptimo apartado se dedica a examinar de manera amplia el surgimiento de las universidades interculturales mexicanas, subrayando algunos de los desafíos que enfrentan en la actualidad.

El trabajo concluye con una serie de consideraciones y reflexiones que se derivan del análisis de los puntos en que se ha dividido el texto.

ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS PARA EL ANÁLISIS DE LA EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En el desarrollo de este trabajo los conceptos de desigualdad social, equidad e inclusión son utilizados con mucha frecuencia, sobre todo en relación con la educación superior. Por ello se intenta, de principio, hacer con ellos varias acotaciones y conceptualizaciones.

La desigualdad social se refiere a la distribución asimétrica tanto de recursos materiales y simbólicos, como de posiciones entre individuos y grupos en un contexto determinado. En lo referente a la educación superior, ésta continúa siendo a la vez un instrumento que propicia la movilidad social, aunque a veces se erige como una barrera social pues al mismo tiempo que justifica las diferencias y legitima la discriminación, también produce un discurso que promueve la creencia en un futuro promisorio (Alcántara y Villa, 2014).

Por equidad, de acuerdo con Rosa Valls (2014), se entiende la medida en que los individuos pueden beneficiarse de la educación y la formación, en términos de oportunidades, acceso, tratamiento y resultados. Los sistemas equitativos garantizan que los resultados de la educación y de la formación sean independientes de la situación socioeconómica y de otros factores que llevan a la desventaja educativa y que el tratamiento refleje necesidades específicas de las personas.

La inclusión social en la esfera educativa se concretiza en el término *educación inclusiva*, adoptado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2005), el cual hace referencia al proceso que permite abordar y responder a la diversidad de necesidades de los estudiantes desde una mayor participación en los aprendizajes, las actividades comunitarias y culturales, al igual que la reducción de la exclusión del sistema educativo.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), considera que la equidad implica garantizar la igualdad de oportunidades de participación para los jóvenes,

independientemente de su género, etnia y estatus socioeconómico. De ese modo, se plantea que la educación en general y la educación superior en particular, desempeñan un papel sobresaliente en la movilidad intergeneracional y por ello las políticas en la materia precisan asegurar que los sistemas de educación terciaria no obstaculicen, sino favorezcan la movilidad social (OCDE, 2007 a; D'Addio, 2007; Espinoza y González, 2010). Asimismo, podrían identificarse diversas dimensiones del término en cuestión: *a*) equidad en las oportunidades de estudio; *b*) equidad en el acceso; *c*) equidad en la permanencia; y *d*) equidad en los resultados.

EQUIDAD, INCLUSIÓN E IGUALDAD:

LAS ASIGNATURAS PENDIENTES EN AMÉRICA LATINA

La Comisión Económica para América latina (CEPAL) ha señalado en su extenso examen de la situación actual que guarda esta región geográfica, una realidad que no ha podido ser superada todavía por las distintas políticas que se han puesto en marcha desde hace ya muchos decenios. Los niveles de crecimiento económico no han conseguido erradicar la pobreza, y la desigualdad

recorre cinco siglos de discriminación racial, étnica y de género, con ciudadanos de primera y segunda y la peor distribución del ingreso del mundo. Recorre décadas recientes en que se ha exacerbado la heterogeneidad en cuanto a las oportunidades productivas de la sociedad, se ha deteriorado el mundo del trabajo y se ha segmentado el acceso a la protección social. Recorre las asimetrías de la globalización (CEPAL, 2010, pp. 6-7).

De esta manera, la persistencia de las enormes desigualdades sociales en América latina y el Caribe muestran que la ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad, ha sido incapaz de responder a los desafíos planteados por la globalización en el presente y en el pasado (CEPAL, 2010).

Por su parte, Aponte Hernández (2008) coincide con el análisis *cepalino* al señalar que pese a los avances en el crecimiento económico de la región, el impacto de las políticas neoliberales en un gran número de países se ha traducido en el aumento de la desigualdad económica, política y social entre sectores de la sociedad. Con ello han continuado la pobreza, la exclusión y la marginación de grupos sociales, étnicos y raciales. Las políticas implementadas por los gobiernos latinoamericanos han sido poco efectivas o ausentes para mejorar la participación de sectores y grupos en la actividad económica de producción y distribución. Han fallado también en su propósito de evitar la acumulación y mejorar la distribución de la riqueza. Además, en varias naciones latinoamericanas y caribeñas las políticas de tributación han resultado inadecuadas para superar la crisis fiscal del Estado y poder así reducir la deuda externa. Por tanto, no ha sido posible reformar las instituciones responsables de la provisión de servicios a la ciudadanía, y tampoco se ha dispuesto de los recursos para realizar la inversión necesaria para construir un futuro con desarrollo sustentable para todos.

Se observa asimismo una estructuración regional en la que las naciones más pobres no podrán integrarse como zonas de producción o mercados a causa de los bajos niveles de productividad y escolaridad de sectores importantes de la población. También es posible advertir una estructuración económica en la región en la que la materia prima y los costos del trabajo pierden su valor relativo en relación con las estrategias competitivas basadas en investigación, conocimiento, innovación y valor añadido de las inversiones de capital de las empresas multinacionales. Este adverso panorama ha obligado a buscar escenarios alternativos orientados al desarrollo local endógeno en diferentes regiones del mundo mediante nuevas y diferentes modalidades de integración-regionalización y cooperación (Aponte Hernández, 2008).

En este sentido, Adriana Chiroleu (2014) sostiene que en gran parte de América latina y el Caribe la expansión de oportunidades en el nivel educativo superior constituye una política pública

mantenida en lo que va del presente siglo, con matices y alcances diversos según los diferentes países en que se implementa. Denominada en forma genérica como inclusiva o democratizadora, esa política es un paso inicial importante en la comprensión y atención de un acuciante problema en una parte del mundo dominada por la desigualdad en la distribución de los ingresos. Sin embargo, no es suficiente ampliar o expandir el sistema para democratizarlo. Lograr la inclusión y atender a la diversidad requiere de una significativa actuación sobre las discriminaciones históricas. Aunque tampoco la problemática se agota ahí, pues se precisa además, garantizar el acceso, asegurar la permanencia y la graduación en instituciones de alta calidad académica.

En el caso de México, Silva Laya (2012) plantea que el país sigue enfrentando grandes retos en materia de equidad educativa. Las políticas y programas implementados hasta hoy por los gobiernos federales han enfocado su atención en la ampliación de la cobertura. No obstante, subsisten los problemas de acceso, sobre todo entre los jóvenes pertenecientes a los sectores más pobres de la sociedad. A su vez, gran parte de las nuevas opciones creadas para satisfacer la demanda creciente de jóvenes que pretenden obtener un título universitario, no cuentan con las condiciones de calidad que permitan el pleno desarrollo de sus capacidades. Además, un importante número de egresados del nivel medio superior carece de los antecedentes socioculturales y escolares suficientes para asegurar su permanencia y conclusión. En consecuencia, subraya la autora, todas estas situaciones se conjugan en la reproducción y generación de nuevas condiciones de desigualdad.

EQUIDAD E INCLUSIÓN EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN IBEROAMÉRICA: EL PROYECTO RIAIPE

En la búsqueda de identificar la problemática de la equidad y la cohesión social en la educación superior de Iberoamérica, un grupo

de académicos integrantes de la Red Iberoamericana de Investigación en Política Educativa (RIAIFE) encabezados por António Teodoro, profesor de la Universidad Lusófona de Humanidades y Tecnologías (ULTH) de Lisboa, Portugal, organizó un consorcio de casi 30 universidades de América latina y Europa con el propósito de llevar a cabo un proyecto de investigación en el marco del Programa Alfa III, financiado por la Unión Europea (UE). El proyecto, cuya denominación fue Programa Marco Interuniversitario (PMI) para la Equidad y la Cohesión Social de las Instituciones de Educación Superior en América latina, quedó identificado bajo el acrónimo RIAIFE3.

El Proyecto de cooperación entre la UE y América latina, realizado entre fines de 2011 y 2014, contó con la participación de 30 equipos de universidades e Instituciones de Educación Superior (IES) de 13 países de América latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay) y seis naciones de la UE (España, Francia, Holanda, Italia, Portugal y Reino Unido). También intervinieron en el proyecto el Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra, así como tres equipos asociados: el Centro de Altos Estudios de la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI), la Universidad de Bolonia (Italia) y la Universidad Federal de Paraíba (Brasil).

El objetivo general del PMI fue la creación de un espacio para las estrategias de comunicación y el diseño de estrategias para la modernización y la armonización de los sistemas de educación superior que promovieran acciones institucionales encaminadas a conseguir un desarrollo social equitativo y la integración de la colaboración entre América latina y la UE. Entre los problemas a los que se enfocó el PMI se incluyeron los siguientes:

- Acceso a la educación superior en las distintas regiones y al interior de los países latinoamericanos.
- La permanencia del estudiantado en las IES de América latina.

- La movilidad de estudiantes y académicos en la región latinoamericana.
- Los actuales procesos de transformación de la educación superior en Latinoamérica.
- Los planes de estudios y las prácticas educativas tradicionales y emergentes, en las universidades de dicha región.
- El liderazgo y la proactividad de las IES latinoamericanas en la formulación de políticas de desarrollo de la Sociedad del Conocimiento y del Espacio Común de Educación Superior en América latina (ECOES).
- La lógica territorial incluida en las políticas y prácticas que pretenden superar las desigualdades en el terreno de la educación superior.
- La articulación entre las IES latinoamericanas para enfrentar los problemas sociales en el nivel nacional y regional.
- La coordinación entre las IES de la región latinoamericana y el desarrollo de la cohesión social.

Tanto el objetivo del proyecto como los problemas a analizar, guardan una relación directa con uno de los principales objetivos del Programa Alfa III: la modernización de las instituciones y los sistemas de enseñanza superior de los países destinatarios. El enfoque principal estuvo centrado en la atención a los grupos más vulnerables y en algunos de los países más pobres de la región. Es en este sentido que el objetivo general del PMI tiene estrecha relación con el incremento y la mejoría cualitativa de la equidad y la relevancia social.

En el transcurso de los tres años de duración del proyecto, los más de 100 investigadores participantes llevaron a cabo reuniones semestrales de coordinación regional e interregional, en las cuales discutieron y analizaron tanto los problemas identificados en párrafos anteriores, como los diversos aspectos de la gestión financiera. De esta manera se organizaron reuniones académicas abiertas al público en general, en el marco de las reuniones de coordinación también se produjeron múltiples publicaciones en forma de libros

colectivos, artículos, informes, videos, entre otros. Todos estos productos del trabajo de los equipos de investigación se publicaron en papel y se colocaron en forma digital en una página electrónica creada expreso, para poder ser consultados por cualquier usuario de internet durante el periodo de duración del proyecto (Teodoro y Guilherme, 2014).

**EDUCACIÓN SUPERIOR, INCLUSIÓN Y EQUIDAD
EN LA PENÍNSULA IBÉRICA:
LOS CASOS DE ESPAÑA Y PORTUGAL**

Conviene precisar de inicio, que la situación de la desigualdad y la equidad en España y Portugal, los otros dos países Iberoamericanos, es muy distinta a la del resto de las naciones latinoamericanas. En primer lugar, debido a que en ninguna de esas dos naciones existen grupos indígenas, aunque las principales asimetrías socioeconómicas se observan en las poblaciones rom (gitanos) y migrantes, llegadas principalmente de África, América latina y del este de Europa. En segundo término, ambos países –con su respectiva especificidad– presentaron hasta finales de los años 60, un atraso económico considerable respecto de los demás países de Europa occidental. Tanto España como Portugal tuvieron por varias décadas gobiernos dictatoriales o semidictatoriales. En el primer caso, la dictadura de Francisco Franco dominó la escena política de España por más de 30 años (1939-1975), la mayor parte de los cuales mantuvo al país ibérico en el atraso político, económico y social. Fue hasta los años 60 y principios de los 70 que disminuyó su aislamiento del resto del continente al aplicar las primeras políticas económicas de tipo desarrollista. Montané, *et al.* (2010) señalan que, en 1962, Franco intentó un acercamiento con la Comunidad Europea pero fue rechazado debido al carácter autoritario de su gobierno, aunque en 1970 consiguió la firma de un tratado comercial que le dio ciertas rebajas arancelarias. La Comunidad Europea

demandaba de España no sólo contar con un régimen democrático sino con una clara vocación europea, alejada de la autarquía franquista. A la muerte del dictador, el nuevo régimen monárquico-republicano inició un notable giro modernizador que permitió su incorporación al resto del continente. En 1985, se firmó el Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Europea y en 1986, junto con Portugal, se constituyó en miembro con plenos derechos. En concordancia con las nuevas políticas, se promulgaron leyes de educación, que permitieron actualizar el sistema educativo y favorecieron un aumento significativo en la cobertura de educación superior.

En las postrimerías del franquismo se promulgó la Ley General de Educación de 1970, en una época en que aparecían leyes semejantes en diversos países europeos, en las que destacaba lo referente a la educación superior en el contexto de una modernización global de la educación en España que evidenciaba también la necesidad de democratizarla, modernizarla y desarrollarla de manera integral. En 1983, ya en la época postfranquista y en el marco de la Constitución de 1978, el gobernante Partido Socialista Obrero Español (PSOE) expidió la Ley Orgánica de la Reforma Universitaria (LRU). Posteriormente, en 2001 el régimen conservador del Partido Popular aprobó la Ley de Ordenación Universitaria (LOU), la cual fue modificada nuevamente por el PSOE en 2007. Cabe señalar que las áreas problemáticas más notables en el actual sistema español de educación superior son la creciente privatización, la disminución de fondos gubernamentales para subsidiar a las universidades públicas, el alza de las colegiaturas y cuotas en dichas universidades, el detrimento en las condiciones laborales del personal académico, así como el debilitamiento de la autonomía universitaria y la libertad académica (Montané, *et al.*, 2010).

El caso portugués guarda algunas semejanzas con el español, en cuanto a que como se señaló al principio de este apartado, tuvo un régimen autoritario por más de tres décadas encabezado por António de Oliveira Salazar, quien actuó como primer ministro de 1932

a 1968 y en quien recaían las principales decisiones de gobierno. De manera parecida a lo ocurrido en España durante el franquismo, Portugal presentó durante esos años un bajo nivel económico, de los más bajos de Europa. En la década de los setenta se produjo una fuerte migración debido a la mala situación de la economía y a los efectos de las guerras coloniales en África ocurridas la década anterior en Angola, Guinea y Mozambique. En abril de 1974 tuvo lugar la llamada Revolución de los Claveles, encabezada por el Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA), el cual depuso al régimen postsalazarista encabezado por Marcelo Caetano. Terminó así la guerra colonial en África y se inició un mayor acercamiento a la Comunidad Europea, lo cual significó el comienzo de la modernización del país.

La situación de la educación portuguesa en los años sesenta era de un atraso notable, pues la tasa de analfabetismo alcanzaba 34%, una de las más altas de Europa. La tasa de escolarización del grupo de 18 a 19 años, era apenas de 1.64 y 1.63% para el grupo de 20 a 24 años. Sin embargo, la rápida y significativa expansión de la educación superior iniciada a finales de los años 60, permitió un cambio dramático del panorama pues en el ciclo 1997-1998 la tasa de escolarización del grupo de 18 a 24 años ascendía a 37.8 por ciento. La misma OCDE reconoció que en el periodo 1985-1995, Portugal había tenido el mayor crecimiento en dicho indicador en todos los países de esa organización (Teodoro, Galego y Marques, *et al.*, 2010).

El sistema portugués de educación superior estaba constituido por instituciones públicas y privadas, así como por establecimientos universitarios y politécnicos. Sin embargo, a mediados de los años 90 tuvo lugar un fenómeno inédito al disminuir de manera significativa el número de aspirantes a cursar estudios superiores, principalmente en las IES politécnicas situadas fuera de las grandes ciudades. En 1997, por ejemplo, el número de vacantes ascendió a 37 000 lugares. Por otra parte, la educación superior en Portugal se ha caracterizado en los años recientes por una diferenciación en

dos direcciones: *a*) la consolidación de un sistema binario, con la expansión del sector de IES politécnicas; y *b*) el desarrollo de un importante sector privado. Esta situación tuvo considerables repercusiones en las políticas de financiamiento para, a su vez, responder a nuevos objetivos y nuevas prioridades.

De acuerdo con Teodoro y colaboradores (2010), la educación superior pasó de ser un servicio de Estado a convertirse en un servicio público, en el que uno de los financiadores era el Estado, el cual debería diversificar sus fuentes de financiamiento. Asimismo, la dificultad de éste para mantener la exclusividad del financiamiento de la educación superior hizo que surgieran nuevas estrategias, permitiendo así la participación de empresas privadas en el sostenimiento financiero y la administración de las funciones de la universidad, lo que trasladó a las familias de los consumidores de los servicios educativos los costos de la formación profesional. Además, el proceso privatizador planteó cuestiones relevantes para la equidad, debido a que la participación financiera de las familias fue mucho mayor para los estudiantes que asistían a las instituciones privadas. Si bien últimamente se han implementado acciones gubernamentales para apoyar a estudiantes con necesidades económicas mediante exenciones y becas, éstas no han sido suficientes en número, ni en el monto de los apoyos financieros. Por tanto, lo ocurrido con el aumento en la cobertura de educación superior fue más un proceso de masificación que de democratización, en virtud de que aún persisten asimetrías con respecto a la igualdad de oportunidades.

POLÍTICAS COMPENSATORIAS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR LATINOAMERICANA

Las políticas compensatorias, también llamadas políticas de acción afirmativa (Norteamérica) o políticas de acción discriminativa (Europa), son instrumentadas por parte del Estado y van dirigidas a quienes están en situación de desigualdad, para acortar la brecha

de inequidades en los diferentes aspectos de la vida social. En el ámbito de la educación superior, dichas políticas se han implementado con la finalidad de superar las inequidades en el acceso, la permanencia y la culminación de los estudios.

Pedroza y Villalobos (2009) plantean que las condiciones de escolaridad en la enseñanza superior desde el ingreso hasta el egreso dependen de factores endógenos y exógenos. Dentro del primer grupo de factores están los aspectos de capacidad, disposición y atención por parte de quien demanda ingresar y permanecer en una IES. En el segundo grupo se incluyen aspectos sociales de quien demanda un lugar y permanencia en los estudios superiores. En este sentido, en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas existe una alta demanda por ingresar a la educación superior. Sin embargo, ante la precariedad de recursos económicos por parte de las familias de los jóvenes de los sectores sociales de menores ingresos, son pocos los que logran ingresar. De éstos, son todavía menos los que pueden permanecer debido a las dificultades económicas para resolver necesidades derivadas del costo de los estudios que se desarrollan. Finalmente, de los que consiguen permanecer, no todos logran terminar satisfactoriamente. En este panorama la política de igualdad de oportunidades no tiene el impacto esperado, porque persiste la desigualdad en las condiciones socioeconómicas entre los diversos sectores de las sociedades latinoamericanas.

En la búsqueda de soluciones a la situación adversa que deja ese círculo perverso de poca escolaridad y pobreza, se han planteado las políticas compensatorias como estrategia para compensar o reducir las inequidades de los grupos sociales desfavorecidos. Con ello se pretende que los grupos excluidos puedan tener las mismas posibilidades de acceder a servicios de educación, salud, vivienda, entre otros, que quienes disfrutaban plenamente de esos bienes y servicios. Tal como se dijo antes, las políticas compensatorias en su forma de políticas públicas, han tomado distintas modalidades a través de programas e instrumentos como las acciones de acción afirmativa (ingreso a las universidades e IES en condiciones preferenciales

a quienes provienen de sectores con bajos ingresos económicos o que pertenecen a diversos grupos étnicos como indígenas y afrodescendientes), el otorgamiento de diversos apoyos económicos principalmente en forma de becas o la creación de nuevos establecimientos educativos.

En la siguiente sección se hará referencia exclusivamente a las Universidades Interculturales (UI) en Latinoamérica y México. Estas fueron creadas para atender las demandas y necesidades de educación de los grupos indígenas y afrodescendientes, pero cuyo carácter intercultural les permite estar abiertas a cualquier persona que cuente con los antecedentes académicos y el interés de cursar las carreras y programas que dichas instituciones ofrecen.

LAS UNIVERSIDADES INTERCULTURALES, MECANISMOS DE EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Como se mencionó en párrafos anteriores, la década de los noventa del siglo XX fue una época en que se pudieron apreciar enérgicas demandas por abrir el acceso a la educación superior para los pueblos indígenas y afrodescendientes; las cuales en un número significativo culminaron en la promulgación de leyes y diversos mandatos legales que llegaron incluso a plasmarse en las constituciones de varios países latinoamericanos. También se inició la implementación de políticas públicas que derivaron en la creación de nuevas instituciones universitarias con programas profesionales novedosos. Se comenzó así a terminar con una prolongada situación de injusticia que se había caracterizado por la invisibilidad social y la negación de un derecho fundamental para quienes, en algunas naciones de la región, representan una parte muy significativa de la población. Se calcula que en esta parte del continente viven entre 40 y 50 000 000 de indígenas, que constituyen casi 10% de la población total (Muñoz, 2006; Mato, 2008).

El surgimiento de las universidades indígenas e interculturales ha sido uno de los acontecimientos más destacables e innovadores de las últimas décadas en el terreno de la educación superior. En buena medida, la creación de estas instituciones significó el reconocimiento del carácter pluriétnico y multicultural de un número importante de naciones latinoamericanas, en las cuales los grupos indígenas y afrodescendientes constituyen una parte muy considerable de la población. Países como Bolivia, por ejemplo, tienen la mitad de su población formada por diversos grupos indígenas. En otros, los porcentajes son menores pero también significativos: en Guatemala 39%; en Chile, México, Panamá y Perú, representan entre 11 y 16%, y así sucesivamente hasta llegar a El Salvador en donde son sólo 0.2 % de la población total. Los porcentajes anteriores se traducen en números absolutos importantes, en donde México tiene más de 10 000 000 de personas, y Bolivia, Perú y Guatemala, más de 4 000 000 cada uno. Por su parte, la población afrodescendiente en Brasil llega a casi 97 000 000 de habitantes (51% del total nacional); en Cuba el número se acerca a 4 000 000 (35% de la población total); en Colombia la cantidad es similar, aunque el porcentaje es menor (11% del total) y en Ecuador es mayor a 1 000 000 (poco más de 7% de la población total) (Mato, 2014).

Bajo el marco de este diverso panorama étnico, el investigador argentino Daniel Mato (2014) analiza de manera amplia las experiencias de tres universidades y un centro de formación superior, fundados por organizaciones o dirigencias indígenas en cuatro naciones latinoamericanas, que destacan por sus características y principales logros así como los problemas, conflictos y desafíos que enfrentan. Los antecedentes históricos y una descripción de los factores políticos, sociales y jurídicos, permiten entender los puntos centrales del análisis. Junto a los datos demográficos de la composición étnica de algunos países latinoamericanos, se destacan diversos aspectos de la historia de la región para explicar el mosaico étnico y cultural que la caracterizan. Mato señala también que uno de los logros más importantes de las organizaciones indígenas y

afrodescendientes en América latina durante los últimos años, ha sido el reconocimiento del carácter pluriétnico de los respectivos Estados nacionales. Dicho reconocimiento se ha plasmado en las constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

Otro hecho de relevancia lo constituye el que 14 países latinoamericanos hayan ratificado el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), mediante el cual se obligan a acatar sus regulaciones. A este respecto, los artículos 26 y 27 del Convenio establecen el deber de los Estados firmantes, de adoptar medidas que garanticen para los pueblos originarios, la educación a todos los niveles en condiciones de igualdad con el resto de la comunidad nacional, Artículo 26. También se señala la obligación de los gobiernos a reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que se satisfagan las normas mínimas establecidas por las autoridades competentes en consulta con dichos pueblos. Además, se deberán facilitar los recursos apropiados para ese fin, Artículo 27.

Las cuatro IES que Mato examina en su trabajo fueron creadas y gestionadas por organizaciones o por reconocidos dirigentes, intelectuales y profesionales indígenas. Ellas son: la Universidad Indígena Intercultural, de Colombia; el Centro Amazónico de Formación Indígena, de Brasil; la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense, de Nicaragua; y la Universidad Cultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas “Amawtay Wasi”, de Ecuador. De los cuatro casos, los tres primeros han sido exitosos en el desarrollo de una educación pertinente con la visión, situación cultural, necesidades y proyección de las comunidades a las que se han planteado servir las instituciones en cuestión. Las tres universidades y el centro de formación indígena, ofrecen una muy interesante variedad de programas académicos (licenciaturas, posgrados, diplomados y cursos) sobre temas pertinentes, tanto para sus comunidades de referencia, como para la formación de cuadros

de las organizaciones que han impulsado su creación e incluso para formar parte de los gobiernos y legislaturas locales y nacionales. Algunos ejemplos de los programas, diplomados y cursos académicos son: Pedagogía Comunitaria, Derecho Propio, Administración y Gestión de Proyectos, Desarrollo Comunitario, Gestión Etnoeducativa, Familia y Equidad de Género, Políticas de Salud, Gestión Etnoambiental, Gestión de la Atención y Prevención del VIH, Docencia Universitaria, entre muchos otros (Mato, 2014).

ORIGEN, DESARROLLO Y DESAFÍOS PARA LAS UNIVERSIDADES INTERCULTURALES EN MÉXICO

Entre los factores que favorecieron el establecimiento de las UI pueden destacarse los efectos del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, el cual dio una gran visibilidad social a las luchas y reivindicaciones indígenas por una educación cultural y lingüísticamente pertinente, así como las propuestas por descentralizar y diversificar la oferta de educación superior (Dietz, 2014; Schmelkes, 2013). Las UI en México se crearon en los primeros años de la década pasada, durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006). Para ello se estableció primero, a inicios del sexenio foxista, la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB). La iniciativa para fundar estas instituciones tenía como propósito principal aumentar las posibilidades de acceso a la educación superior para los indígenas. El Programa Nacional de Desarrollo para los Pueblos Indígenas 2001-2006 había establecido como línea estratégica transformar instituciones ya existentes, reasignar funciones, adecuar su desempeño y crear nuevos espacios institucionales que hicieran más efectiva la atención a los pueblos indígenas. Para ello el gobierno federal emitió el acuerdo para crear, en enero de 2001, la CGEIB como parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Su finalidad era asegurar que la educación intercultural bilingüe respondiera con calidad

a las necesidades de educación de la población indígena del país (Schmelkes, 2007).

De acuerdo con Salmerón (2013), las UI son, desde la perspectiva organizativa, organismos descentralizados de los gobiernos estatales y su esquema de financiamiento corresponde al de las universidades públicas de apoyo solidario (UPAS). Su presupuesto operativo se conforma con 50% de aportaciones federales y 50% de estatales. Constituyen en conjunto un subsistema con reglas comunes de operación y comparten un modelo educativo que fue elaborado específicamente para ellas. Sin embargo, Salmerón apunta que el criterio de pertinencia educativa del modelo permite contar con un espacio importante para incorporar conocimientos y formas educativas propias de las regiones a las que pertenecen. Según los datos aportados por el autor, en la actualidad existen 12 UI en el país y se localizan en el Estado de México, Chiapas, Tabasco, Veracruz, Puebla, Guerrero, Michoacán, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Hidalgo y Nayarit. Su población total asciende a 9 581 estudiantes de los cuales más de la mitad (53.7%) son mujeres y 60% pertenece a algún grupo indígena. En la tabla 1 se detallan estos datos.

Tabla 1. UI en México, 2012

UI	Inicio	Sedes	Carreras	Lenguas	Matrícula
UIEM	2004	1	3	8	823
UNICH	2005	4	4	10	1,607
UIET	2005	1	4	4	614
UVI	2005	4	1	10	368
UIEP	2006	1	3	4	249
UIEG	2007	1	5	3	322
UIIM	2007	3	5	4	835
UIMQROO	2007	1	5	1	561
UAIM	2001	2	10	37	1,543
UISLP	2011	11	11	4	2,526
UIEH	2012	1	3	3	133
UIEN	2012	1	2	2	—

Fuente: Salmerón, 2013, p. 345.

La misión de estas universidades es impulsar modalidades educativas que sean pertinentes cultural y lingüísticamente con las poblaciones de la región en que se ubican. Por educación pertinente se entiende la que constituye un factor para el desarrollo y el fortalecimiento de la cultura de los grupos sociales involucrados. Las UI atienden de manera específica a la demanda de los pueblos originarios de una educación que ofrezca oportunidades de desarrollo propias, al igual que para el fortalecimiento de su cultura, cosmovisiones, costumbres, tradiciones y conocimientos ancestrales. Durante todo el proceso educativo, la lengua es el vehículo primordial de la expresión y el pensamiento.

Es de resaltar que las UI llevan a cabo, además de las funciones sustantivas de investigación, docencia, difusión y extensión, la de vinculación con la comunidad. Cuyo propósito es establecer un vínculo permanente de intercambio de conocimiento con las comunidades que rodean a la institución. Aunado al contacto directo de profesores y estudiantes con el entorno, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) permite un acercamiento eficiente para el desarrollo de las tareas de investigación y vinculación, las cuales son fundamentales en el proceso de formación de los estudiantes de las UI. Estas universidades han constituido una red de instituciones localizadas en buena parte del país, con semejanzas estructurales, que imparten carreras similares; pero son autónomas en materia de diseño de planes de estudio, formatos académicos y estrategias de vinculación. Entre los programas de estudios que llevan a cabo las UI pueden destacarse los de Desarrollo Sustentable, Comunicación Intercultural, Salud Intercultural, Ingeniería Forestal para el Desarrollo Comunitario, Arquitectura Bio-sustentable e Ingeniería en Energía, entre otros (Salmerón, 2013).

Entre los principales beneficios que han aportado las UI se incluyen la ampliación de la frontera educativa y la apertura de espacios de reflexión novedosos e innovadores en la relación entre distintas formas de conocimiento y diferentes mecanismos para la acción. Aunado a esto, estaría su papel en la ampliación y diversificación

de la oferta de educación superior al aumentar las oportunidades educativas para atender a jóvenes de distintos orígenes, lenguas y culturas del país (Salmerón, 2013). Sin embargo, del lado de los desafíos y las limitaciones existen todavía problemas significativos para las UI. Se han incluido en el primer rubro los de tipo epistemológico, pedagógico y político, que tienen que ver con la diversidad de conocimientos y enfoques metodológicos en la investigación disciplinaria y en las comunidades. Asimismo, las que se relacionan con las formas de apropiación, difusión y aplicación de los saberes “occidentales” y los “autóctonos”, al igual que con los procesos de empoderamiento, descolonización y generación de alternativas. También existen importantes retos en la instrumentación del nuevo modelo que implica la organización y gestión de las UI, sobre todo en el ámbito financiero y las características y condiciones de los estudiantes. Otro desafío lo constituye la contradicción entre las exigencias formales que demanda el sistema de educación superior y las necesidades de pertinencia del modelo. Finalmente, los que se derivan de la localización geográfica y el carácter jurídico de la UI con la vulnerabilidad política frente a los poderes estatales, así como con los clientelismos y los intereses locales y regionales (Salmerón, 2013).

Puede decirse entonces que si bien la creación de las UI, representó un avance importante para reconocer las legítimas demandas de los pueblos indígenas por acceder a la educación superior, el camino para su plena consolidación institucional es todavía muy largo y complicado.¹

¹ Para tener un panorama más profundo y completo de estos temas conviene revisar el análisis de la extensa bibliografía producida entre 2002 y 2011, en el volumen coordinado por María Bertely, Gunther Dietz y María G. Díaz Tetepa, publicado en 2013 por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior (ANUIES) y el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (Comie). Los capítulos 9 y 10 de ese análisis están enfocados a la diversidad e interculturalidad en educación superior y a las universidades interculturales.

CONSIDERACIONES FINALES

La igualdad de oportunidades así como la equidad y la inclusión siguen siendo tareas pendientes para muchas regiones del mundo. América latina tiene la triste característica de ser una de las regiones más desiguales del planeta. En ella conviven un puñado de empresarios considerados entre los más ricos del orbe y millones de personas que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema. A pesar de los avances alcanzados en el crecimiento económico de algunas naciones de la región latinoamericana, no se han podido mantener por periodos prolongados y por tanto –con muy pocas excepciones–, han sido incapaces de reducir las enormes asimetrías en la distribución de los ingresos económicos.

En los últimos años han aparecido movimientos sociales que han logrado diversas conquistas que les han permitido mejorar sus condiciones económicas al tener acceso a bienes y servicios diversos. De este modo, los pueblos originarios –indígenas y afroamericanos– han logrado reivindicar su derecho a la educación en general y, en particular a la educación superior. Como se mencionó en este trabajo, los derechos sociales de dichos pueblos han sido reconocidos primeramente por organismos internacionales como la UNESCO y la OIT, y posteriormente se ha logrado su incorporación en los textos constitucionales de un número importante de países. Entre los mecanismos que se han llevado a cabo para concretar el logro de las reivindicaciones en materia de educación superior se hallan las políticas de acción afirmativa, mediante las cuales se establece el ingreso a miembros de los grupos mencionados anteriormente en condiciones preferenciales. Asimismo, se han creado instituciones de educación superior y universidades, denominadas universidades indígenas e interculturales en las cuales se han diseñado distintos programas académicos que procuran ofrecer carreras profesionales novedosas y pertinentes con las características y necesidades de las comunidades indígenas o afrodescendientes. En algunas ocasiones estos nuevos establecimientos universitarios

se han creado por iniciativa propia de las comunidades mencionadas y en otras, han sido los gobiernos en respuesta a las demandas de los movimientos y grupos en cuestión.

El análisis de las políticas compensatorias y de las nuevas instituciones universitarias interculturales pretendió mostrar que, si bien constituyen un avance importante en la lucha por reivindicar el derecho de los pueblos originarios –indígenas y afrodescendientes– a acceder a los niveles superiores de educación, todavía son insuficientes y limitados, toda vez que presentan problemas en su implementación y desarrollo académico. Si bien los programas académicos elaborados en las nuevas instituciones interculturales son novedosos e innovadores, no han tenido todo el éxito esperado, debido en parte a las dificultades que enfrentan los egresados para acceder a los mercados laborales de su respectiva región, dado que a nivel nacional persiste la escasez de empleos suficientes en número y calidad.

Se incluyó en este trabajo la experiencia de la RIAIPE3 para ejemplificar los esfuerzos desarrollados por grupos de investigadores en América latina y Europa a fin de examinar las políticas que pretenden mejorar la equidad y la inclusión social en el terreno de la educación superior. Se añadieron los casos de España y Portugal para señalar que, a pesar de sus avances y guardadas las diferencias y las especificidades, también enfrentan problemas de equidad e inclusión en el acceso a la educación superior.

Por todo lo anterior, se puede decir que los progresos en el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios en el campo educativo en general y de la educación superior en particular, sin ser despreciables, tienen todavía un largo camino por recorrer para alcanzar su plena madurez institucional y satisfacer a cabalidad las legítimas reivindicaciones de contar con programas y establecimientos educativos de enseñanza superior que les permitan obtener empleos de calidad, así como mejorar –ellos y sus comunidades– sus condiciones de vida, preservando su cultura y su identidad.

REFERENCIAS

- Alcántara, A. y Villa, L. (2014). Presentación. *Universidades, Revista de la UDUAL*. Nueva época, 1 (59). <http://www.udual.org/revistauniversidades/doss59-1.html>. [Consultado el 7 de septiembre de 2014].
- Aponte Hernández, E. (2008). Desigualdad, inclusión y equidad en la Educación superior en América latina y el Caribe: tendencias y escenario alternativo en el horizonte 2021. En A. L. Gazzola y A. Didriksson (eds.), *Tendencias de la educación superior en América latina y el Caribe* (pp. 113-154). Caracas: IESALC-UNESCO.
- Bertely, M., Dietz, G., y Díaz, M.G. (coords.) (2013). *Multiculturalismo y educación 2002-2011*. Colección Estados del Conocimiento. México: ANUIES-Comie.
- Chiroleu, A. (2014). Desigualdades en educación superior y políticas públicas. Los casos de Argentina, Brasil y Venezuela. *Universidades, Revista de la UDUAL*. Nueva época, 1 (59). <http://www.udual.org/revistauniversidades/doss59-1.html>. [Consultado el 7 de septiembre de 2014].
- CEPAL, (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir* (Síntesis). Santiago de Chile: CEPAL.
- D'Addio, A. (2007). Intergenerational transmission of disadvantage: mobility or immobility across generations? A review of evidence for OECD countries. *OECD Social employment and migration, Working papers*, 52. París: OECD.
- Dietz, G. (2014). Universidades culturales en México. *CPU-e. Revista de Investigación Educativa*, 19, 319-326.
- Espinoza, O y González, L. E. (2010). Políticas y estrategias de equidad e inclusión en educación superior en América latina: experiencias y resultados. *Revista ISEES*, Santiago de Chile, 7, 21-35.
- Hernández, S. Ramírez, M. I. Manjarrez, Y. y Flores, A. (2013). *Educación intercultural a nivel superior: reflexiones desde diversas realidades latinoamericanas*. México: UIEP/UCIRED/UPEL.
- Mato, D. (2008). *Diversidad cultural e interculturalidad*. En D. Mato (ed.), *Educación superior e interculturalidad. Experiencias en América latina*. (pp. XX). Caracas: IESALC-UNESCO.
- Mato, D. (2014). Universidades Indígenas en América latina. Experiencias, logros, problemas, conflictos y desafíos. *Revista ISEES (Inclusión Social y Equidad en la Educación superior)*, 14, 17-45.

- Montané, S. Beltrán, J. Camus, P. y Olivé, M. (2010). Del elitismo a la internacionalización. Desafíos, recorridos y cambios en las políticas de educación superior en España. En A. Teodoro (org.). *A educação superior no espaço Iberoamericano. Do elitismo à transnacionalização*. Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologías.
- Muñoz, M. (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: IESALC-UNESCO.
- OECD (2007). *No more failures: Ten steps to equity in education*. París: OECD.
- Pedroza, R. y Villalobos, G. (2009). Políticas compensatorias para la equidad de la educación superior en Argentina, Bolivia y Venezuela. *Revista de la Educación superior*. ANUIES, 38 (152), 33-48.
- Salmerón, F. (2013). Avances, retos y perspectivas de la educación intercultural a nivel superior. En S. Hernández, M. I. Ramírez, Y. Manjarrez y A. Flores, (coord.). *Educación intercultural a nivel superior: reflexiones desde diversas realidades latinoamericanas*. México: UIEP/UCIRED/UPEL.
- Schmelkes, S. (2007). México: educación intercultural bilingüe destinada a los pueblos indígenas. Texto base del V Foro Virtual Educación para la Interculturalidad, Migración, Desplazamiento y Derechos Lingüísticos, organizado por el Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE). <http://www.aulaintercultural.org> [Consultado el 29 de agosto de 2007].
- Schmelkes, S. (2013). Las UI en México: sus retos y necesidades actuales. En S. Hernández, M. I. Ramírez, Y. Manjarrez y A. Flores, (coord.). *Educación intercultural a nivel superior: reflexiones desde diversas realidades latinoamericanas*. México: UIEP/UCIRED/UPEL.
- Silva Laya, M. (2012). Equidad en la educación superior en México. La necesidad de un nuevo concepto y nuevas políticas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 20, (4). <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/965> [Consultado el 15 de septiembre de 2014].
- Teodoro, A., Galego, C. y Marques, F. (2010). Do “fim dos eleitos” ao processo de Bolonha. As políticas de Educação Superior em Portugal (1970-2008). En A. Teodoro (org.). *A educação superior no espaço Iberoamericano. Do elitismo à transnacionalização*. Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologías.
- Teodoro, A. y Guilherme, M. (eds.) (2014). *European and Latin American Higher Education between Mirrors. Conceptual Frameworks and Policies of Equity and Social Cohesion*. Boston/Rotterdam: Sense Publications.
- UNESCO (2005). *Hacia las sociedades del conocimiento*. París: UNESCO.

Valls, R. (2014). INCLUD-ED. Estrategias para la inclusión y la cohesión social en Europa desde la educación. En M. C. Feijoó y M. Poggi (coord.), *Educación y políticas sociales. Sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.