



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

DOCTORADO EN ANTROPOLOGÍA

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS/ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES

ANTROPOLÓGICAS / INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

**ETNOGRAFÍA COLABORATIVA DE LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EN DOS
SEDES DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA INTERCULTURAL COMO UN
(DES)ENCUENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTORA EN ANTROPOLOGÍA**

PRESENTA

INÉS OLIVERA RODRÍGUEZ

TUTOR PRINCIPAL

DR. GUNTHER DIETZ IIE - UNIVERSIDAD VERACRUZANA

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR

DRA. LAURA SELENE MATEOS CORTÉS IIE – UNIVERSIDAD VERACRUZANA

DR. FERNANDO NAVA LÓPEZ IIA - UNAM

CIUDAD DE MÉXICO FEBRERO 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Agradezco en primer lugar el apoyo de la UNAM y de Conacyt quienes a través de la asignación de becas integrales me permitieron dedicarme al doctorado y a mi investigación desde enero de 2015 hasta enero de 2019. En el posgrado de antropología de la UNAM el apoyo de Luz María Téllez y del Dr. Fernando Nava fueron invaluable, como invaluable han sido los aportes de profesoras como la Dra. Blanca Rubio y la Dra. Elena Lazos que desde el IIS UNAM fueron verdaderas maestras. De la UNAM recibí también diversos financiamientos para salidas de campo, participación en congresos académicos y una estancia de investigación. A la UNAM le agradezco enormemente la oportunidad de ser parte de ella, de aprender y estar en ella en toda su diversidad. Me enorgullece haber sido parte de la universidad pública más grande de América Latina. ¡Qué viva la universidad pública!

El proceso de trabajo para la construcción de esta tesis ha sido muy enriquecedor, es la suma de distintos espacios de aprendizaje y de experiencias novedosas y motivadoras. Muchas gracias por eso a todas las personas que compartieron su tiempo y reflexiones conmigo desde distintos lugares y posicionamientos; desde la Universidad Veracruzana, los CIEES, el INEE, la CGEIB, el IIS UNAM, el CIESAS, la Secretaría de Educación de Veracruz y muchos otros espacios. Son muchos los nombres, demasiados para colocarlos aquí, personas generosas e investigadores comprometidos que quisieron discutir los temas de esta tesis desde sus compromisos con la educación superior.

También fui acogida por otra universidad pública en México, la Universidad Veracruzana, a través de la Universidad Veracruzana Intercultural, aquí los afectos y la admiración son muchos, y realmente esta tesis no habría sido posible sin la confianza y colaboración de los amigos de la UVI: Shantal Meseguer, Helio García Campos, Verónica Moreno, Alonso Sánchez, Airel Montalvo, David Islas, Aimé López, Julieta Jaloma, Érica Fuentes, Cuauhtémoc Jiménez, Claudia Eguiarte, Angélica Hernández y todos los amigos y compañeros de las sedes Las Selvas y Grandes Montañas. Para todos mi más profunda gratitud y admiración por el trabajo que realizan. A Shantal todo mi agradecimiento, reconocimiento y afecto, tu compromiso con la educación intercultural y la forma de trabajar son para mí un modelo. Muchas gracias además por la amistad y todo el apoyo, realmente esta tesis no habría sido posible sin tu ayuda.

Agradezco también de forma muy especial el acompañamiento recibido de mi tutor Gunther Dietz y de los miembros de mi comité tutor, Laura Mateos Cortés y Fernando Nava. Agradezco también a los lectores Lorenza Villa Lever y Fernando Salmerón, por su lectura cuidadosa e instigadora.

Finalmente, muchas gracias a Pedro y a Danilo por estar conmigo, por nuestro tiempo en México, por la vida en Xalapa, por el regreso a Lima, juntos y siempre juntos aprendiendo y creciendo. ¡Otra tesis, otro hito que logramos juntos!

Introducción	- 5 -
Sección I: Un estudio de antropología de las políticas públicas aplicado a la educación superior intercultural mexicana: Qué se mira y desde dónde en esta tesis	- 29 -
Capítulo 1. Bases epistemológicas y debate antropológico	- 31 -
1.1. Antropología de las políticas públicas	- 31 -
1.2. Una etnografía para la antropología de las políticas públicas: reflexividad, colaboración, multi-localidad y viñetas etnográficas	- 39 -
1.3. La antropología de las políticas públicas en esta investigación	- 48 -
Capítulo 2. La problemática: tres notas sobre la construcción de la comprensión del efecto educativo y la necesidad de medirlo	- 59 -
2.1. Sobre la función social de la universidad: humanismo para pocos y empleabilidad para muchos	- 59 -
2.2. Sobre el efecto educativo y los impactos de la educación superior: caminando hacia las mediciones	- 65 -
2.3. Sobre la evaluación de la calidad en el desarrollismo educativo	- 72 -
Sección II. Metáforas e intencionalidades en la construcción y transformación de las políticas públicas de educación superior analizadas: Arqueología de las significaciones desde sus formuladores	- 80 -
Capítulo 3. Formulación e intencionalidades de la política mexicana de aseguramiento de la calidad en la educación superior	- 82 -
3.1. La masificación de la educación superior en México y el paso de la planeación a la evaluación en la formulación de la política de educación superior	- 83 -
3.2. La construcción de la política de evaluación: el discurso de la calidad y el condicionamiento de recursos	- 91 -
3.3. Construcción y consolidación de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior como política de aseguramiento de la calidad	- 101 -

3.4. Las significaciones de la calidad en los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior y las comprensiones decurrentes de los sentidos de la evaluación - 113 -

3.5. Puntos de anclaje para el análisis de las significaciones e intencionalidades de calidad y evaluación en la educación superior intercultural - 123 -

Capítulo 4. Construcción e intencionalidades de la política mexicana de educación superior intercultural - 128 -

4.1. Construcción y transformaciones de la política de educación para pueblos indígenas: el tránsito de sus metáforas de la inclusión a la equidad - 129 -

4.2. Construcción e intencionalidades de la política de educación superior intercultural: demandas, iniciativas y significaciones de interculturalidad - 139 -

4.3. Las significaciones de interculturalidad y las intencionalidades de las Universidades Interculturales en su construcción - 147 -

4.4. La construcción de la propuesta educativa de la Universidad Veracruzana Intercultural y la transformación de las significaciones de interculturalidad en ella - 158 -

4.5. Elementos centrales para el análisis de las significaciones e intencionalidades de la educación superior intercultural en la evaluación - 170 -

Sección III. Encuentro de dos políticas de educación superior: Significaciones e intencionalidades de la evaluación y la interculturalidad en la evaluación de dos sedes de la Universidad Veracruzana Intercultural - 174 -

Capítulo 5. Comprensiones y significaciones de calidad y la evaluación en los actores involucrados en la evaluación de un programa de educación superior intercultural - 175 -

5.1. Significaciones de calidad como metáfora movilizadora e intencionalidades asignadas a la evaluación en la Universidad Veracruzana - 177 -

5.2. Significación de la calidad e intencionalidades de la evaluación en la dirección de la Universidad Veracruzana Intercultural - 189 -

5.3. Significación de la Calidad e intencionalidades de la evaluación en los equipos de la de las sedes de la Universidad Veracruzana Intercultural que se evalúan - 195 -

5.4. Calidad y evaluación en los pares evaluadores - 209 -

5.5. Puntos de discusión	- 220 -
Capítulo 6. Significaciones e intencionalidades de la Universidad Veracruzana Intercultural y la interculturalidad en los aplicadores y receptores de la evaluación de un programa de educación superior intercultural	- 224 -
6.1. Las comprensiones institucionales de los objetivos de la Universidad Veracruzana Intercultural y de las significaciones de la interculturalidad en la Universidad Veracruzana	- 225 -
6.2. La construcción de las disidencias en las significaciones de interculturalidad en la Universidad Veracruzana Intercultural	- 237 -
6.3. La polisemia de la interculturalidad en las sedes de la Universidad Veracruzana Intercultural: Xalapa, Las Selvas y Grandes Montañas	- 249 -
6.4. Significación de la interculturalidad y sus objetivos en los pares evaluadores	- 264 -
6.5. Puntos de discusión	- 273 -
Conclusiones	- 275 -
Bibliografía	- 282 -

Introducción

La presente tesis es una etnografía de los procesos de evaluación de la calidad seguidos por dos de las cuatro sedes de la Universidad Veracruzana Intercultural (UVI), la sede Las Selvas y la sede Grandes Montañas. Las evaluaciones seguidas por ambas sedes fueron realizadas por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), mecanismo promovido por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) por encargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en la década de 1990, para la evaluación diagnóstica. En esta tesis, analizo la construcción de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior focalizando el caso de los CIEES desde su origen y sus transformaciones.

Siendo construida en el marco de la creación de universidades interculturales (UUII) en México en la década de los años 2000, la UVI es una de las diez UUII que representan la política de Educación Superior Intercultural (ESI), lo que en su caso particular ha generado intensos debates para establecer los paradigmas de interculturalidad desde los que construyen su labor y los mecanismos para aterrizar la interculturalidad a un proyecto educativo diferenciado. De esta forma, si es desde la propuesta de evaluación de los CIEES que analizaré la política de aseguramiento de la calidad, es desde la UVI que analizaré las significaciones e intencionalidades de la política de ESI.

Resulta evidente que abordar los procesos de evaluación de la ESI como encuentros o desencuentros de políticas públicas es una perspectiva posible pero no la única. En adelante en esta introducción pretendo mostrar cómo fue llevado a cabo el proceso de construcción del problema de investigación que formulo, así como identificadas las perspectivas de análisis utilizadas.

Descubriendo una problemática para construir un problema de investigación

Mi contacto directo con la UVI comenzó en el año 2011, en diciembre, cuando cursaba mi primer semestre en el programa de maestría en antropología de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En ese momento planteaba mi estudio a partir de una

discusión sobre el *efecto educativo*, cuestionando la vigencia y relevancia del capital humano como justificación social de la educación superior (Olivera Rodríguez, 2015). Llegando a México, e iniciando el proceso de trabajo con mi director de tesis, conocí la política de las UUII mexicanas y, en específico a la UVI por mi tutor Gunther Dietz. Por distintos motivos que no es necesario aquí explicar, la investigación de maestría se llevó a cabo de forma periférica a la UVI, por lo que el centro del análisis no fue la propuesta formativa y trabajo pedagógico de la UVI sino las percepciones y experiencias, como primeras licenciadas en sus familias, de un grupo de egresadas de la primera generación de la sede Las Selvas. En este trabajo, apoyado en historias de vida intergeneracionales, mi conocimiento del proyecto de la UVI estuvo determinado por lo descrito por ellas, las egresadas, y por una abundante bibliografía sobre la UVI.

Tuve la suerte de contar en mi examen de grado con la presencia en el público de una representante de la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB), que había sido invitada por uno de los sinodales. Gracias a este encuentro fui invitada a presentar mi tesis de maestría en dicha coordinación ante un amplio grupo compuesto por investigadores y especialistas de sus distintas áreas. Recibí, evidentemente, comentarios alentadores y algunas observaciones discrepantes, pero lo más interesante fue que entre los cuestionamientos y preguntas que surgían primaba un rechazo en algunos actores a pensar que una educación intercultural pudiera ser crítica al desarrollo y al capital humano, lo que correspondía a mi principal conclusión y reflexión en la tesis. Se perfilaba una postura que yo había comenzado a comprender como una visión compensatoria de la ESI, que podría resumirse en: llevar la educación superior a contextos de pobreza y exclusión donde había estado históricamente ausente para generar desarrollo e inclusión social. Y no es que las críticas fueran superfluas o vinieran del desconocimiento de los límites y críticas al desarrollo, sino que surgían como cierta frustración por la dificultad de imaginar un horizonte con otros mitos que no el del progreso y el desarrollo, con otras metáforas movilizadoras que no fueran las de la equidad e inclusión en la indiscutible realidad del capitalismo y la modernidad (Quijano, 2000).

Toda esta tensión entre un modelo universitario distinto, ¿para construir una sociedad distinta o para encajar en la sociedad existente?, se resumía en cómo demostrar que la ESI es de calidad, o ¿qué sería calidad en la ESI? Porque, como expresaban con preocupación los investigadores de la CGEIB, lo que muchos detractores de las UUII sostienen es que son de menor nivel o calidad, ¿pero bajo qué criterios? Según se señaló en esa reunión, a las UUII se les increpa que no alcanzan los indicadores de competitividad, porque su costo por alumno es mayor, porque su eficiencia terminal es baja, porque el seguimiento de egresados es difícil y porque la empleabilidad local es reducida. Estas críticas no contemplan que la misma situación pasan muchas universidades convencionales, ni consideran las condiciones estructurales que impactan en la eficiencia terminal y en el costo por alumno de un programa educativo impartido en regiones donde la inversión pública en obras ha sido históricamente menor que en las ciudades. De esa fundamental presentación salí cavilando sobre la necesidad de pensar la calidad y la evaluación de una propuesta educativa intercultural.

En enero de 2015 comenzaba mis estudios doctorales, dirigida nuevamente por Gunther Dietz y esta vez me proponía conocer más de la propuesta de la UVI. Para mí, el descubrimiento de la existencia de una propuesta pública de ESI, no sin críticas, representó la apertura de un campo de reflexión sumamente enriquecedor y el surgimiento de un interés personal por pensar posibilidades similares para el Perú, mi país de origen y de futuro retorno. La experiencia de la maestría traía ya algunos aprendizajes. Por ejemplo, de mi contacto con la CGEIB había aprendido que mostrar los logros (si los había) de un programa intercultural era fundamental y que, por lo tanto, la evaluación era un campo de estudio urgente. Había entendido también que evaluar logros debía responder a la consecución de los objetivos trazados y a las rutas definidas para lograrlos, de esta forma resultaba central entender a fondo qué se propone la UVI y cómo pretende lograrlo para identificar cómo evaluar sus logros.

De mi experiencia anterior con la UVI había aprendido que necesitaba estar dentro para entender cómo funcionaba la aplicación de la propuesta educativa de un modelo intercultural, cómo funcionaba el diálogo de saberes, el trabajo de investigación vinculada para la gestión, la vinculación comunitaria, la investigación acción participativa y todos los elementos que se sostenían como característicos del modelo educativo intercultural en la UVI. Así, apareció

la necesidad de pensar una investigación colaborativa. Identificada la evaluación de la ESI como problemática a partir de estos aprendizajes, fue necesario construirla como campo de debate, y no tenía aun las bases para hacerlo, sólo la intuición de la urgencia del problema. De esta forma, esta investigación siguió un itinerario abierto, de construcción y reconstrucción constante ante los aprendizajes del camino. Se perfiló como una investigación etnográfica en sí misma, abierta a reformularse en el aprendizaje de las condiciones que la acción práctica impusiera.

Mi expectativa era generar una investigación colaborativa con la UVI, producir algo que representara un aporte para ella, por eso, y gracias al apoyo de mi tutor, pude reunirme con la dirección y personal de la UVI en Xalapa para presentar mi propuesta de proyecto con ellos. En esta reunión pude presentar mis reflexiones de la investigación anterior y mostrarles cómo había llegado a identificar la evaluación de la ESI como una problemática concreta y actual, y que, sin embargo, no tenía un proyecto cerrado que aplicar, sino que esperaba que si esta problemática fuera sensible para ellos podría ir construyendo la ruta de forma dialógica y sumatoria. El tema fue muy bien recibido, hubo coincidencia en la relevancia de abordarlo y me permitieron iniciar mi proceso de investigación tomando a la UVI como el caso que analizaría.

Un aspecto fundamental fue que en esa reunión descubrí que dos sedes de la UVI pasarían por la evaluación de los CIEES en los siguientes años. Esto abría la posibilidad de centralizar la investigación en una etnografía de la evaluación de un programa de ESI. Definía además a la UVI como el caso de ESI a analizar y a los CIEES como el caso de evaluación, dándome las condiciones perfectas para observar su encuentro. Si son coincidencias, o la evidencia de estar en el tiempo cierto con los sentidos abiertos para captar las urgencias, es una reflexión que no he concluido, pero esto me mostraba que no sólo había un interés de las personas en trabajar el tema, sino que las condiciones históricas estaban señalando la vigencia y urgencia de abordar la problemática. Estas condiciones de la realidad me punteaban el camino para la definición del campo, el caso y los elementos de la problemática en el mismo proceso de investigación colaborativa.

Para los directivos de la UVI, y luego entendí que para otras UUII también, la evaluación era percibida como una herramienta de la SEP utilizada para la administración de los fondos públicos, ya que todo programa de financiamiento extraordinario para las universidades públicas pasaba por la evaluación de logros y resultados. De esta forma, la evaluación que era vista como un proceso profundamente desgastante por las UUII, se tendía a percibir como de imposición y utilidad externa, con una función netamente administrativa. Además, las condiciones de rezago educativo con el que llegaban los estudiantes a las UUII, parecían predeterminar bajos resultados de los programas en las evaluaciones. Al mismo tiempo primaba la visión según la cual el problema eran los indicadores de las evaluaciones que no comprendían la realidad diferenciada de las UUII y sus estudiantes. Así, ante la percepción de lo difícil que resultaba para estos programas responder bien a los indicadores de calidad se defendía que el problema no estaba en el trabajo de las UUII sino en los indicadores no pertinentes.

Esta preocupación por las evaluaciones era compartida por otros proyectos similares a nivel latinoamericano. La Red de Universidades Indígenas, Interculturales y Comunitarias del Abya Yala (RUIICAY), había identificado el tema de la evaluación como prioritario en su agenda de trabajo y se justificaba como una situación urgente ante la clausura de la Universidad Intercultural de Nacionalidades y Pueblos Amawtay Wasi (UINP-AW) en el Ecuador. De esta forma, la problemática identificada tenía sintonía con la realidad nacional y latinoamericana.

La UINP-AW del Ecuador, fue creada en noviembre de 2003 por iniciativa de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) que siete años antes había presentado el proyecto al Congreso a través de diputados indígenas. A pesar de su aprobación el proyecto no contó con financiamiento público por lo que desde su inicio funcionó como una institución privada (Vargas Moreno, 2014). En el año 2009 se llevó a cabo la primera evaluación de la UINP-AW donde es colocada en el nivel E, el más bajo, consecuencia de lo cual se decreta su cierre. En este escenario, la UINP-AW interpone una demanda de amparo constitucional, por falta de parámetros interculturales en la evaluación,

sosteniendo que esto viola lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Como resultado en el año 2011, en el marco de creación del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), se coloca nuevo plazo para la evaluación de la UINP-AW. Definiéndose la evaluación como obligatoria y vinculante a disposición de recursos (que no recibían) e inclusive a cierre del programa por mandato constitucional del 14 de junio de 2008 (Vargas Moreno, 2014). De esta forma, en octubre de 2013 el CEAACES llevó adelante la evaluación de la UINPI-AW, habiendo incorporado parámetros interculturales para esta nueva evaluación. En este segundo proceso, la UINP-AW obtuvo un resultado global de 26,9%. Quedando por debajo de los parámetros de calidad establecidos por el CEAACES (40%) se decreta la suspensión de actividades de manera definitiva (CEAACES, 2013).

La UINP-AW, miembro de la RUIICAY, sostuvo (y sostiene) que la evaluación continuó desconociendo los principios, objetivos y valores de su propuesta, negando una verdadera interculturalización de los indicadores aplicados. Esta situación mostraba que en el encuentro entre evaluación de la calidad y modelos de ESI había desencuentros que colocaban en peligro la misma existencia de la ESI. En este marco, desde el año 2013 la RUIICAY, viene trabajando en la constitución de un modelo de evaluación para la ESI que permita visibilizar y validar la forma de trabajar y los objetivos perseguidos por esta apuesta educativa. El primer documento elaborado por la RUIICAY sobre este tema es del año 2014 y presenta ya las bases de un sistema de evaluación para programas indígenas, interculturales y comunitarios de educación superior¹. En marzo de 2016, en La Paz, Bolivia, se llevó a cabo una reunión de comisionados de la RUIICAY para la revisión de esta propuesta de evaluación, a partir de lo cual se desarrolló el documento *Aseguramiento de la calidad en la Educación Superior Intercultural. Hacia la construcción de confianza para su fortalecimiento*.

¹ RUIICAY (2014) Cultivo y Crianza de Sabidurías y Conocimientos, Documento base sistematizado por el equipo de investigadores de la RUIICAY y RUIICAY (2013) Fundamentos del sistema de evaluación y reconocimiento de las Universidades Indígenas, Interculturales y Comunitarias de Abya Yala “revitalizando los conocimientos, saberes y prácticas para el Buen Vivir de los pueblos del Abya Yala”.

La reelaboración de dicho documento sirvió de base para las discusiones llevadas a cabo en el encuentro regional *Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior Intercultural: Hacia la construcción de confianza para su fortalecimiento*, celebrado los días 27, 28 y 29 de abril en Managua, Nicaragua. A esta reunión pude asistir acompañando a Shantal Meseguer Galván, directora de la UVI entre 2015 y 2018, y me permitió conocer el estado de otras universidades interculturales, indígenas o comunitarias de América Latina en los procesos de evaluación. En esas sesiones de discusión y conferencias comprendí que el proceso de evaluación es una preocupación común a todos los proyectos de educación intercultural que los países de la RUIICAY vienen trabajando en dos flancos. Por un lado, internamente las UUII han impulsado discusiones (cuando es posible) con las instancias evaluadoras de sus países para introducir elementos o negociar algunos de los propuestos por la evaluación convencional; mientras, por otro, se mantiene este trabajo colectivo internacional para generar, no sólo la adaptación de un modelo de evaluación sino la constitución de uno específico para ESI.

En el caso de Nicaragua, existe un avance importante en cuanto a negociación con las instancias nacionales de evaluación, siendo que desde el 2011, cuando se inician las evaluaciones con carácter de obligatoriedad en dicho país, se elabora la metodología para la autoevaluación que considera el caso de las Universidades Interculturales de la costa Caribe nicaragüense, incorporando como criterio de evaluación la interculturalidad de la propuesta educativa. Esto es posible porque la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN) y la Bluefields Indian and Caribbean University (BICU) forman parte del Consejo Nacional de Universidades Nicaragüenses (CNU) y además por la condición especial de autonomía que ampara al territorio de la costa Caribe nicaragüense por ley desde 1987. La metodología de autoevaluación contempla 141 indicadores siendo que algunos de ellos (nueve, según fue mencionado en la reunión de Managua) son aplicados solamente a las dos universidades interculturales nicaragüenses. Es decir, no se han retirado o modificado indicadores de la metodología general, sino que se han integrado algunos que, por otra parte, no se aplican al sistema de educación superior en general.

Dado este panorama regional que comenzaba a conocer en el año 2015, resultaba claro que mi propuesta de investigación, aun sin saber en qué dimensión era relevante, sintonizaba con angustias y preocupaciones de la UVI, de las UUII mexicanas y de la RUIICAY. La investigación académica señalaba también que la evaluación de calidad de programas ESI era el gran tema pendiente en el desarrollo de este campo de trabajo e investigación. Balances y estudios mexicanos (Mateos Cortés y Dietz, 2013) y latinoamericanos (Mato, 2014) señalaban la urgencia de abordar el tema. De esta forma, la propuesta de la investigación doctoral, que pretendía analizar las diversas comprensiones de los conceptos de calidad, interculturalidad y evaluación, parecía canalizar las angustias y preocupaciones de quienes empujan el proyecto UVI y otros proyectos de ESI, además de responder al vacío señalado por el estado de la cuestión. La justificación del problema, por lo tanto, resultaba evidente y los contactos iniciales con la UVI me habían permitido identificar los elementos centrales para definir el caso de estudio: la evaluación de los CIEES a la licenciatura ofrecida por la UVI en dos de sus cuatro sedes.

Descubriendo y construyendo las herramientas para abordar el problema

Definido el problema era necesario buscar las bases para construir una forma de abordarlo y analizarlo. Desde las primeras formulaciones del proyecto de investigación la propuesta de Marcus (1995 [2001]), para una etnografía multisituada, pareció la más acorde a mi intención, porque permitía entender el problema local situado, en relación e interacción con el sistema mundo y las tendencias políticas y económicas a las cuales está vinculado. Esta propuesta parecía indispensable para pensar procesos de gestación, gestión y aplicación de políticas donde los conceptos, objetivos e intenciones son complejos entramados globales. Sin embargo, no lograba aterrizar esta propuesta a una formulación de la problemática que me interesaba que pareciera abrir puertas de análisis. Por este motivo fue muy intuitivo el inicio de las observaciones de la evaluación que comenzaba en la sede Las Selvas de la UVI y el inicio de mis lecturas del libro del *Modelo Educativo para Universidades Interculturales* (Casillas y Santini, 2009) elaborado por la CGEIB y de documentos dispuestos pública, y no tan públicamente, por los CIEES.

Esta inmersión intuitiva en el campo resultaba una gran fuente de información y, sin duda, abrió las puertas a preguntas importantes, pero me hacían falta más herramientas para analizar y discutir con el material que me encontraba. Hasta este punto, me sentía atrapada en una descripción muy plana de las dificultades y, sobre todo, desconfianza señalados por los actores de la UVI y la ESI, en general, con respecto a las evaluaciones, sin lograr explicar los puntos del referido desencuentro. En esta búsqueda fue clave el descubrimiento del volumen 23 de la *Revista de Antropología Social*, de la Asociación Europea de Antropología Social. Fue el seguimiento y estudio de las propuestas agrupadas en el inter-campo que ahí se presentaba, de la antropología política, la antropología simbólica y la antropología aplicada (Wedel, J., Shore, C., Feldman, G. y Lathrop, S, 2005), lo que me permitió construir una mirada de análisis centrada en la multilocalidad del fenómeno y sus factores multiactorales; además de proponerme un análisis simbólico de las políticas públicas a través de los discursos y acciones de sus actores desde la desneutralización de la intención de las políticas. Complementé esas iniciales lecturas con otros textos que pude ir encontrando, principalmente el libro *Audit Culture* que Marilyn Strathern había editado y publicado en el año 2000, y otros textos de Shore y Wright (1997, 2000).

Nuevamente en el proceso de coincidencias y constelaciones reencontré a Fernando Salmerón en el año 2016, cuando reincorporándose a la vida académica en el CIESAS, al dejar la coordinación general de la CGEIB, leyó y comentó mi propuesta de investigación en el coloquio de estudiantes de posgrado en antropología de la UNAM. A partir de esta primera lectura, se convirtió en un importante interlocutor de mi trabajo, principalmente entre los meses de febrero y mayo de 2017 cuando muy gentilmente llevó a cabo un seminario de lecturas dirigidas sobre antropología de las políticas públicas a propuesta mía y en el cual participé como única alumna. Fue en este seminario que descubrí todo un entramado de autores discutiendo cómo abordar las políticas públicas en sociedades neoliberales desde la antropología, además de descubrir trabajos más recientes de Marcus (2008; Holmes y Marcus, 2005) donde reformulaba su propuesta de antropología multisituada.

Desde este campo de la antropología de las políticas públicas, desneutralizar las políticas implica colocar en cuestión su aporte social, escudriñando especialmente desde qué

comprensiones de sociedad se postula este aporte u objetivo declarado. Preguntar y problematizar ¿cuál es el objetivo de las políticas? ¿para qué se impulsan? ¿qué se espera que ellas logren?, es lo que permite entender las acciones y discursos de los actores implicados en la gestación, aplicación y recepción (nunca pasiva) de las políticas. La propuesta es entender en qué contexto y con qué finalidades surgen las políticas, cuál es su tiempo histórico y su transformación en los subsecuentes, si es que permanece. Para esto, es necesario centrar la mirada en la retórica de las políticas, qué afirman, qué sostienen, en qué se apoyan, qué prometen o se proponen lograr, identificando esos conceptos densos, los mitos sociales que postula para justificarse, las metáforas movilizadoras que utiliza para captar la empatía de los actores y los conceptos claves, o artefactos retóricos principales, que componen el cuerpo y existencia de las políticas (Shore y Wright, 1997). De esta forma, la antropología de las políticas públicas propone entender las políticas como estos conjuntos de artefactos retóricos que tienen efecto en las personas, y según sus comprensiones movilizaran sus acciones transformando subjetividades (Strathern, 2000).

Como mostraré más adelante, en las dos políticas analizadas en esta tesis es posible identificar transformaciones en los objetivos declarados; esto en parte ha promovido que, entre sus actores, gestores, aplicadores y receptores, haya comprensiones distintas de para qué se gestiona cada una. Esto sin duda complejiza la discusión y análisis de resultados porque en la práctica no todos los actores involucrados coinciden en la función que tiene la política y lo que debería lograr. En el análisis del encuentro de dos políticas de educación superior que aquí presento resulta fundamental evidenciar estas polisemias al interior de cada política una vez que lo que se produce en el encuentro de ambas (como negociación y respuesta) depende de qué significaciones de cada una entren en diálogo desde los actores específicos en performance, por ejemplo: directivos de la UVI, docentes de las sedes de la UVI, gestores de la UV o pares evaluadores contratados por los CIEES. Las significaciones en estos actores están influidas por su lugar como especialistas y representas institucionales, pero también se constituyen de formas personales por las improntas de las trayectorias profesionales y académicas.

Desde una visión de la antropología simbólica (Geertz, 1973 [2003]), no tiene nada de nuevo abordar las políticas desde la comprensión de los actores. Sin embargo, la propuesta de partir por la desnaturalización o cuestionamiento a las intenciones de la política coloca en el mapa de actores y sujetos interpretadores a los mismo formuladores de las políticas y al tiempo histórico en el cual se generan (Shore y Wright, 1997). Esto permite desnaturalizar la intención política de las acciones de lo público que creo es el gran aporte de la propuesta de la antropología de las políticas públicas.

Desnaturalizar y desneutralizar las políticas implica un cuestionamiento al principio de que el fin de la política es el bien común, para entender que lo que persiguen las políticas en concreto puede responder a intereses y comprensiones muy diversas de sociedad, generando que ese bien común pueda ser entendido de distintas formas como distintos pueden ser los caminos que se proponen para su consecución. En este caso, mi estrategia ha sido centrar la comprensión de los actores sobre los objetivos de las políticas para distinguir las formas de acción de estos sujetos, en un ejercicio de aplicación de lo propuesto por Shore y Wright (1997, 2000 y 2015), y otros autores, desde el campo de la antropología de las políticas públicas. Por este motivo, en un ejercicio arqueológico (Shore, 2010) rastreo el origen de las dos políticas analizadas intentando comprender los intereses a los que responden en el momento de su formulación inicial, pero también identificando las relaciones entre sus modificaciones y otros cambios en el ámbito político nacional. En este proceso de transformaciones, o no, es posible identificar ciertas tendencias internacionales, principalmente marcadas por la influencia del Banco Mundial (Maldonado, 2000), que evidencian la articulación local-global en el campo político.

Es por esto que el principio de desnaturalización exigido por la antropología de las políticas públicas evidencia la compatibilidad entre las preocupaciones propuestas por los autores de esta corriente y los aportes de Marcus (2001 y 2008). De esta forma, metodológicamente la antropología de las políticas públicas propone la aplicación de los principios epistemológicos señalados por Marcus (1995 [2001]) en su invitación a una investigación multisituada y colaborativa (Holmes y Marcus, 2005). Las primeras reflexiones de Marcus en torno a la antropología multisituada en el sistema mundo moderno se alimentan de sus reflexiones

sobre la etnografía en los campos del poder y de lo público dando un nuevo giro a las ideas de reflexividad y colaboración. Así la antropología refuncionalizada (Holmes y Marcus, 2005) se propone el análisis de sistemas complejos tanto desde las miradas de los sujetos receptores de los procesos como desde las redes nacionales y globales de poder que los construyen y ejecutan.

Como consecuencia de la multiplicidad de actores, espacios y momentos como característica central de la etnografía multisituada y colaborativa, es que es necesario romper con la lógica de la etnografía de largos periodos de convivencia y observación, para gestionar largos lapsos de tiempo que combinan distintas estancias en lugares y tiempos diversos, en lo que Shore llama viñetas etnográficas (Shore, 2010). Las viñetas etnográficas vienen a representar pequeñas cápsulas de descripción densa, de condensación y ejemplificación de la acción de los sujetos impulsada por los mitos sociales y las metáforas movilizadoras (Shore y Wright, 1997) de las políticas analizadas.

Desde esta perspectiva, hacer etnografía de los procesos de evaluación de los CIEES en la sede Las Selvas y la sede Grandes Montañas de la UVI implicó acompañar y participar en los distintos momentos de sus evaluaciones, desde los pasos seguidos por los equipos de las sedes para abordar la autoevaluación; hasta los impactos generados por los resultados de la misma, en un conjunto de entradas y salidas del campo. Implicó también transitar por distintos espacios: Xalapa, Tequila, Huazuntlán y la Ciudad de México, para encontrar los eventos y actores directamente involucrados; pero además implicó diálogos físicos, en Managua con actores regionales que debaten el tema, y diálogos virtuales con expertos ubicados en otras partes de la región. Implicó una revisión bibliográfica y documental profunda para conocer análisis ya realizados sobre el origen e intención de estas políticas y un trabajo muy intenso de entrevistas que, como señalan Schwegler y Powel (2008), evidenció la complejidad de trabajar con expertos y funcionarios públicos.

Identificada la problemática, el caso de estudio y la bases a partir de las cuales construir, analizar y discutir las reflexiones de la investigación, establecí como mi objetivo, abonar a la discusión en torno a la evaluación de la calidad en la educación superior, analizando sus

aportes y limitaciones en el encuentro con otra política sectorial mexicana, la de ESI. El análisis y reflexión se basan en una etnografía multisituada de la evaluación de los CIEES a la Licenciatura en Gestión Intercultural para el Desarrollo (LGID) en las sedes Las Selvas y Grandes Montañas de la UVI. Bajo este objetivo, el foco de la investigación son los encuentros y desencuentros de dos políticas públicas mexicanas de educación superior, la de aseguramiento de la calidad y la de ESI. Estos encuentros y desencuentros ocurren a niveles conceptuales y políticos, tanto en las retóricas de las políticas, como en las acciones de los actores inscritos en ambas.

Con base en este objetivo esta investigación pretende dar luces sobre la siguiente pregunta central ¿Qué ocurre en el encuentro de la propuesta metodológica de evaluación de los CIEES y el programa educativo de la UVI?, para lo cual sigo la ruta de una serie de preguntas más específicas construidas a partir de las primeras miradas de campo y de la propuesta epistemológica antes señalada: ¿Qué artefactos retóricos despliegan ambos aterrizajes de política? ¿Qué mitos sociales evocan ambos aterrizajes de políticas? ¿Qué metáforas movilizadoras activan estas propuestas para lograr movilizar empatía hacia sus objetivos? ¿Qué objetivos y rutas de acción declaran y señalan ambos aterrizajes de política?

Estas preguntas deben entenderse como formas de indagar en los procesos de interpretación y negociación de significados de los formuladores, aplicadores y receptores de las políticas públicas, en total coherencia con lo postulado por la antropología de las políticas públicas (Shore, 2010). Siguiendo la propuesta de Marcus (1995 [2001]), cabe recordar que analizar el encuentro de la evaluación de la calidad de los CIEES y el proyecto de la UVI es una forma de discutir el amplio encuentro de la política de evaluación de calidad en educación superior y la política de ESI a nivel regional e inclusive global. Esto implica considerar las interpretaciones de evaluación, calidad, universidad y conocimiento de quienes dirigen esta propuesta de evaluación (los CIEES), quiénes la ejecutan (los pares evaluadores y el CIEES correspondiente) y quienes la reciben y transforman al ser evaluados (la UVI). Implica ver, además, qué piensan sobre estos temas la CGEIB (formuladora de la política de ESI) y la UVI (que la aplica y readapta institucionalmente), como conjunto diverso de actores, docentes y discentes.

Abordando el problema y encontrando los puntos de discusión

Tenía claro que necesitaba entender bien los principios, propuesta y acción de la UVI, mientras se hacía cada vez más evidente que entender los principios, fundamentos y objetivos de la evaluación de los CIEES no sería tarea sencilla. La misma necesidad de comprensión de ambas propuestas (UVI y CIEES) me llevó a realizar entrevistas con funcionarios y actores de ambas políticas, y a revisar estudios y bibliografía sobre ambas propuestas. ¿De dónde surgía la UVI? ¿cuál es su propuesta? ¿cómo se construyó? ¿qué objetivos busca en su práctica? ¿qué entiende por calidad? ¿y por interculturalidad? Y del otro lado, ¿de dónde surgen los CIEES? ¿qué busca esa evaluación? ¿cómo construyeron su ruta y metodología? ¿qué piensan sobre la calidad? Eran las preguntas centrales para poder describir y comprender el encuentro de estas dos propuestas, y para esto la reconstrucción histórica de la configuración de ambas políticas fue fundamental.

Este proceso paralelo, de abordar ya el núcleo del trabajo de campo al observar la evaluación de una sede de la UVI, al mismo tiempo que me sumergía en la búsqueda documental y bibliográfica para entender la política de evaluación, me llevó a identificar que como políticas la ESI en la UVI y la evaluación en la propuesta de los CIEES están determinadas en la práctica por la acción misma de los actores que las gestionan, aplican, reciben y resignifican. En los textos de la política las definiciones formales son vagas (Agudo Sanchíz, 2015) y en muchos casos están ausentes, por lo que lo importante parecía ser entender cómo los actores en juego comprenden y dan significado a los artefactos retóricos utilizados por las políticas. Como señalan Shore y Wright (1997), las políticas se presentan justificando su existencia a través de su aporte a la consecución de un mito social, como el progreso nacional, apelando a metáforas movilizadoras, como desarrollo, calidad e interculturalidad. Sin embargo, al carecer de definiciones y discusiones sobre sus comprensiones (Shore y Wright, 1997), estos elementos retóricos quedan abiertos a la libre comprensión y significación de los actores en juego.

De esta forma, los actores de una política comparten su lenguaje y retórica, pero no necesariamente comparten sus significados e interpretaciones, siendo que estos serán los que

en concreto guiarán sus acciones. Esto fue evidente en los procesos de ambas políticas, en la revisión documental que me dejaba más dudas sobre qué es calidad para una política de evaluación cuanto más leía, y en la observación del devenir de la autoevaluación² de la sede Las Selvas, donde los actores mostraban tener visiones muy distintas de la interculturalidad y su modelo intercultural a pesar de trabajar juntos en el mismo programa. Por este camino de preguntas fui avanzando para identificar los mitos sociales, metáforas movilizadoras y, en sí, todos los artefactos retóricos (Shore y Wright, 1997) que utilizan estas políticas, en torno a los cuales hay distintas significaciones.

El ejercicio arqueológico (Shore, 2010) de buscar los orígenes y bases de las propuestas de política de los CIEES me llevó a encontrar que la evaluación de la calidad de programas de educación superior ha sido promovida por la SEP en sus distintas facetas en los últimos cincuenta años (Martínez Riso, 2015) describiendo el paso de dos conceptos claves como sus justificadores y metáforas movilizadoras: planeación y calidad. Desde su construcción, la evaluación de la calidad de programas de educación superior como política nacional ha pasado por una tensión entre las dos finalidades que se le asocian; de un lado, la evaluación como herramienta interna, para la mejora del programa, es decir, evaluación para la planeación institucional y desarrollo de los programas (Martínez Rizo, 2015). De otro lado, la evaluación como herramienta externa, de interés sectorial principalmente para la administración eficiente de recursos públicos; es decir, la evaluación asociada con la forma de administración pública instaurada en los últimos años de avance hacia el condicionamiento de recursos públicos a resultados (Varela Petito y Valenti Nigrini, 2015). Desde esta comprensión la evaluación tendría por objetivo certificar la competitividad del programa.

Evidentemente ambos objetivos no son siempre excluyentes, en el discurso oficial de la evaluación van inclusive de la mano (CIEES, 2015 y 2017); sin embargo, sí encuentran puntos de contradicción, como mostraré, principalmente asociados con el posicionamiento de los actores evaluados y evaluadores frente a qué es más importante: la planeación institucional o la competitividad del programa. Esquematizando la implicancia de la

² Como explicaré más adelante, la autoevaluación es el primer paso de la evaluación propuesta por los CIEES.

preeminencia de un objetivo u otro de la evaluación en la acción de los actores de programas evaluados, podría resumir que lo observado son dos tendencias: una vinculada a adaptar la acción del programa a lo exigido por los indicadores, lo que lleva a disfrazar o esconder la información que no tengo o parece no responder de forma satisfactoria; otra vinculada a discutir el indicador y explicar por qué para los objetivos del programa hay límites o se requieren re-interpretaciones de algún indicador. De esta forma, es claro que la significación del lenguaje de las políticas es fundamental para determinar la acción de los actores frente a ella.

La primera tendencia evidencia que, para algunos actores evaluados, los indicadores propuestos son indiscutibles y, por lo tanto, parecen tener una firme convicción en que la evaluación propuesta permite la identificación de la calidad si respondida satisfactoriamente, como en un acumulado de puntos dados por indicadores; lo que apuntaría a una comprensión de evaluación como certificadora de competitividad de los programas. La segunda tendencia, por el contrario, apoyada en el principio de evaluación abierta declarado por los actores evaluadores (CIEES, 2015 y 2017), que considera que cada programa debe mostrar lograr sus propios objetivos, está más interesada en acomodar los indicadores a su práctica y realidad para explicarlos desde su acción. Los actores inclinados hacia esta segunda tendencia, sostengo, están abordando la evaluación desde una comprensión más próxima a la planeación interna. Cabe resaltar que como inicié mencionando, estos objetivos no son determinadamente excluyentes, motivo por el que se entrecruzan constantemente en los discursos en torno a la evaluación (CIEES, 2015 y 2017). Lo que puede observarse es más un flujo en el eje establecido por dos puntos polares de inflexión, la evaluación certificadora de la calidad y la evaluación para la planeación interna.

Del lado de la política de ESI, que abordaré desde la práctica de la UVI, su origen es más reciente y diverge de la política de aseguramiento de la calidad principalmente por la menor importancia que parece tener para la SEP. Esta afirmación se respalda en la revisión histórica de su construcción, que permite identificar que la política de ESI surge como una de las medidas tomadas por el gobierno federal de Vicente Fox (2000-2006) dentro de un paquete de “concesiones” hechas ante la demanda indígena, luego de desconocidos y traicionados los

acuerdos de San Andrés Larráinzar (Mateos Cortés y Dietz, 2014). De esta forma, la política de ESI no surge como parte de una planeación sectorial para la ampliación o mejora de la educación superior, sino como respuesta oficial que pretende una proyección en la opinión pública como la respuesta a la demanda, aunque en realidad no responde a las demandas concretas señaladas en las rondas de los acuerdos de San Andrés.

La política de ESI, con dieciocho años de existencia, además de ser más reciente que la de aseguramiento de la calidad, se concretizó en un solo proyecto público, el de las UUII, que hasta la fecha son diez y tienen una matrícula total de 14 mil estudiantes³, que representan menos del 0.5% de los más de 3 millones de estudiantes de licenciaturas universitarias y tecnológicas que existen en México⁴. La baja cobertura de esta política es multifactorial y, sostengo, fundamentalmente expresa la tensión entre dos comprensiones disímiles de la función social de la educación superior o, en corto, su objetivo. Como he señalado en otros trabajos (Olivera Rodríguez, 2013 y 2015) y profundizaré en el capítulo 2, la universidad surge y se construye también en la tensión entre dos objetivos: de un lado, la universidad formadora de mano de obra especializada para el mundo del trabajo; del otro, la universidad humanista que se posiciona como espacio de construcción de conocimiento y aprendizaje. Estos objetivos están presentes en las comprensiones que la mayor parte de las personas tenemos sobre para qué existe la universidad, aunque no tengan el mismo peso. Es justamente el predominio que una de ellas tiene en nosotros lo que determina lo que esperamos de la universidad y, por lo tanto, determina cómo la observamos y evaluamos.

De esta forma, bajo el paradigma de la universidad para la formación de mano de obra especializada, empleable, el logro de sus objetivos está en la respuesta del mercado laboral que, si reconoce la eficiencia de sus egresados los contrata corroborando que la universidad ha logrado su objetivo: producir mano de obra eficiente y necesaria. Esto, además, muy importante, genera desarrollo individual y nacional, permitiendo industrias nacionales

³ Según reporte de la CGEIB para el ciclo 2015-2016 ver: <http://eib.sep.gob.mx/wp-content/uploads/2016/06/Matricula-total-15-16-October-2015.pdf> Consultado el 26 de enero 2018)

⁴ Según información ofrecida por los CIEES, para el periodo 2014-2015 la matrícula en la Educación Superior mexicana en licenciaturas universitarias y tecnológicas fue de 2,997,266 estudiantes, inscritos en 4111 Instituciones de Educación Superior que imparten licenciaturas universitarias y tecnológicas. Ver <https://www.ciees.edu.mx/index.php/publicaciones/estadistica> (consultado el 26 de enero de 2018).

competitivas en la economía global. Es este pues el principio y sustento de la teoría del capital humano (Becker, 1962 y 1993) y representa el mito social del progreso y la metáfora movilizadora de la especialización para la empleabilidad. Con este principio congenia perfectamente la cultura de auditoría (Strathern, 2000) instaurada en los gobiernos neoliberales desde fines del siglo pasado que ha avanzado hacia una lógica de administración pública que se espeja en la administración de la empresa privada (Strathern, 2000). De esta forma, la eficiencia y eficacia del gasto público cobran cada vez más centralidad, convirtiéndose en el principal factor para decidir la continuidad e inversión en una política pública (Camfield, 2015).

Resulta claro que, desde esta confluencia entre la teoría del capital humano y la cultura de auditoría, el escaso impacto (baja cobertura) de la política de ESI la visibiliza como una política ineficiente, lo que es visto como un problema económico por el sector. Desde el principio de acceso a recursos por resultados, una política como ésta recibe poco apoyo, constituyéndose en una profecía autocumplida: las Universidades Interculturales y las políticas de ESI son de segundo nivel. La pregunta es ¿Cómo formulación de política social son de segunda? o ¿Cómo costo-beneficio económico son de segunda? ¿Cuáles son los objetivos reales por detrás de estas políticas?

De otro lado, desde el paradigma de la universidad humanista y el de la crítica al neoliberalismo, que coloca aun la comprensión del Estado en las exigencias del estado de bienestar (Rojas, 2007), la política de ESI puede ser un campo de construcción importante; de inclusión social de población indígena y mestiza históricamente excluida, e inclusión cultural, permitiendo el ingreso no sólo físico de los pueblos sino de sus saberes y formas de conocer (UNESCO-IESALC, 2018). Esta visión no identifica el problema de la baja cobertura de la política como de ineficiencia de gasto sino como una situación multifactorial, en parte generada por falta de inversión pública en regiones enteras, en parte generada por los discursos deslegitimadores de las políticas que llegan a las regiones abandonadas, en parte por los errores y horrores del indigenismo y en parte por la perpetuación de una visión falaz del sistema económico vigente.

Entre los actores de la política de ESI, específicamente entre los actores involucrados con la acción de la UVI, como espacio de concreción de la política ESI que analizaré, también es posible identificar significaciones diversas en torno a sus artefactos retóricos clave, como interculturalidad y desarrollo, dando lugar a distintas visiones de cuál es su objetivo. En este caso esta construcción del objetivo pasa por una comprensión de la función social de la educación superior pero también por una comprensión de lo que hace distintiva la acción intercultural de la universidad. Dicho esto, en este caso encuentro también dos tendencias: de un lado los actores que entienden que el objetivo y razón de ser de la UVI es tener presencia en zonas indígenas de histórico abandono, regiones enteras donde los jóvenes no podían realizar estudios superiores porque no tenían dónde; aquí la UVI representa una posibilidad de desarrollo para estos jóvenes que podrán estudiar, emplearse y mejorar (económicamente) sus condiciones de vida. La segunda tendencia ve a la UVI como un espacio complejo de construcción de una educación superior diferente (no es la universidad convencional) que logre construir procesos que permitan la integración real de los conocimientos y formas de aprender de los pueblos indígenas y mestizos de las regiones donde actúa, en diálogo con los saberes llamados occidentales en valoraciones horizontales; en esta visión y para algunos de sus miembros, la UVI promueve un programa descolonial o emancipador.

De esta forma, son muchas las posibilidades de acción de los actores de estos procesos cuando la comprensión sobre cada uno de los elementos en juego es tan diversa. De igual forma son muchas las posibilidades de resultados en un encuentro de políticas con comprensiones tan disímiles sobre sus objetivos. Con resultados posibles no me refiero a la aprobación o desaprobación de un programa en una evaluación, sino al uso mismo de la evaluación por el programa, a la “confiabilidad” de la descripción del programa vertida en el proceso de evaluación; en última instancia, depende de muchas combinaciones de comprensiones la utilidad que pueda tener una evaluación.

Etnografía como método y etnografía como texto

Como vengo señalando, en función a la identificación de la problemática, a la construcción del problema y del caso de estudio, además de las opciones teórico-metodológicas que tomé,

fui definiendo que se trataría de una investigación etnográfica, que aprovecharía la oportunidad de observar, describir y analizar el encuentro de las dos políticas de educación superior que parecían descritas en los discursos de los actores como en confrontación. Desde las propuestas de Marcus (2008) había señalado que se trataría de una etnografía multisituada y colaborativa, por mi vínculo e interés en aportar al trabajo de la UVI, y por el carácter mismo de mis informantes y actores involucrados: expertos y funcionarios públicos de larga trayectoria política y académica.

La construcción del problema y la formulación de las preguntas me llevaron a identificar un mapa de actores (más de posiciones que de nombres específicos) y de situaciones que debería abordar en orden de responderlas. Tenía identificados dos grandes campos: los CIEES y la UVI como los procesos a ser reconstruidos y debatidos. Con la UVI ya tenía un contacto, así que mi primera postura fue estar cerca y participar de todo lo posible para entender su funcionamiento. Como no me había ocurrido en investigaciones anteriores, la etnografía como método, la participación observante, el estar ahí escuchando, conversando, haciendo, opinando, mirando, conociendo, se impuso como la base metodológica en este proceso de investigación.

Con este objetivo el trabajo etnográfico implicó no sólo estar presente y, por momentos trabajando con los equipos, en la autoevaluación y preparación de la visita de evaluación de pares, sino también participar de otros espacios y dinámicas de la UVI, para conocer la aplicación de su propuesta educativa y su comprensión, no discursiva sino performada, del modelo intercultural. En los dos años y medio de trabajo de campo⁵ tuve distintos roles: fui observadora en reuniones y espacios de trabajo de la UVI; fui colaboradora del equipo de trabajo de la evaluación en las sedes; fui colaboradora de la UVI dando talleres internos a estudiantes y docentes; conformé equipo con otras investigadoras de la UVI para ofrecer un curso de formación en el modelo intercultural a docentes de otra universidad intercultural mexicana; y llegué a integrarme como apoyo del área de investigación de la UVI en el último semestre de 2017. También, por mi trabajo de colaboración con la UVI, pude integrarme a

⁵ El trabajo de campo para la realización de esta etnografía multi-situada y colaborativa se llevó a cabo entre septiembre de 2015 y febrero de 2018, principalmente entre las ciudades de México, Xalapa, Huazuntlán y Tequila; pero también en Managua.

espacios de trabajo interinstitucionales de UUII, me reuní con otras rectoras y ex rectores de las UUII y ayudé en la organización e impartición de talleres para la elaboración de indicadores pertinentes de evaluación para las UUII.

Todos estos procesos fueron indispensables para mi comprensión de la propuesta de modelo educativo intercultural construido por la UVI y sus sedes, en sus doce años de existencia. En estos espacios y momentos de trabajo de campo realicé observaciones de procesos, como el de las reuniones de trabajo para completar la autoevaluación y las visitas de pares evaluadores a las sedes de la UVI en la evaluación de los CIEES; y pude observar y participar más activamente en talleres, conferencias y reuniones de trabajo de la UVI. Las viñetas etnográficas contenidas en esta tesis provienen de estos espacios de observación y participación colaborativa.

Además de lo aprendido a través de la observación y la participación colaborativa necesité profundizar en algunos aspectos para recrear la historia de la construcción de ambas políticas y entender mejor su funcionamiento e intencionalidades, además de recoger la opinión de los actores implicados en cuanto a las finalidades u objetivos de las políticas en las cuales actúan. Por otro lado, en el caso de los CIEES mi investigación quedó restringida a las visitas de pares evaluadores y debí basarme más en las entrevistas. En una entrevista con el actual director general de los CIEES pregunté si podría presenciar una reunión de trabajo de uno de los comités, pero me indicaron que no. Por este motivo, en el caso de los CIEES las entrevistas fueron más importantes. De esta forma, del lado de la política de aseguramiento de la calidad entrevisté al actual director de los CIEES, Rafael Vidal Uribe, al ex director de los CIEES, Javier de la Garza, a uno de los asistentes del Comité de Artes, Educación y Humanidades, Emilio Quintana y a dos ex asistentes de los CIEES, Manuel Mora Terrazas y Ubaldo Ramírez. También entrevisté a cinco investigadores que han participado como miembros de comités de pares académicos externos (CPAE) en las visitas de evaluación de los CIEES, que específicamente han participado en la evaluación de programas interculturales, Aimé López González, Angélica Hernández, Víctor Abasolo, Francisco Rosado-May y Héctor Muñoz Cruz.

Sobre la política de ESI y en específico la UVI entrevisté a Sylvia Schemelkes, fundadora y primera coordinadora de la CGEIB, Fernando Salmerón segundo coordinador general de la CGEIB, Lourdes Casillas, directora de Educación Media Superior y Superior de la CGEIB, al fundador de la UVI Sergio Téllez Galván, al segundo director de la UVI Mariano Báez, a la directora de la UVI en el momento de la investigación, Shantal Meseguer Galván y otros miembros de la UVI, algunos por su antigüedad y conocimiento del proyecto como David Islas Bravo y otros por su participación e involucramiento en las evaluaciones de los CIEES. Además de las entrevistas dirigidas llevé a cabo muchas reuniones e intercambios de ideas con más de diez personas miembros de diferentes equipos de la UVI. Muchas de estas conversaciones ocurrieron en más de un encuentro y, algunas veces, con lapsos tan grandes de tiempo entre ellas, que permitía llevar nuevas ideas para la opinión de los expertos.

Con base en todo este material elaboré mis reflexiones y análisis desde una perspectiva de doble reflexividad (Dietz, 2011), una vez que, siguiendo la lógica de la entrevista con expertos (Schwegler y Powell, 2008), muchas conversaciones informales y entrevistas formales tuvieron un tiempo para formular algunas hipótesis y colocarlas para la opinión de los entrevistados. Esto permitió la construcción de interpretaciones, por las que evidentemente solo yo me hago responsable, pero que fueron nutridas por la experticia y experiencia de todas las personas que colaboraron con mi proceso de investigación. Este trabajo de doble reflexividad implicó el abandono de varias ideas iniciales al confrontarse con experiencias mayores que la mía; en otros casos me obligó a sustentar con mayor evidencia mis interpretaciones.

Como texto, esta investigación no es una etnografía, al menos no desde el punto de vista clásico. Aquí no son descritas todas las manifestaciones de la vida social de un grupo aislado o medianamente contactado de personas. Aquí es discutido el encuentro de dos políticas públicas de educación superior que responden a condiciones particulares de la realidad mexicana y que al mismo tiempo reflejan tendencias globales de la educación superior, la economía y la política. Sin dejar de enunciar esos vínculos globales y las condiciones estructurales que posibilitan el surgimiento de ciertas políticas en un momento y espacio dado, esta tesis se centra en lo que ocurre en la práctica misma cuando dos políticas del

mismo sector que no responden a las mismas visiones de sociedad se encuentran. Aquí se analiza el mito del progreso y su implicación en las políticas de educación superior y se analizan las subjetividades de los actores implicados en los procesos de política (Strathern, 2000), subjetividades determinadas o fuertemente influidas por su vinculación con el conjunto de artefactos retóricos de las políticas en las que actúan. En este sentido, como texto esta es una etnografía multisituada, que comienza por definir ambas políticas desde sus propias bases e historia en vinculación con el sistema mundo (Marcus, 2001).

Dicho esto, la tesis se compone de tres secciones, cada una con dos capítulos a su interior, cada sección representa una etapa de la investigación, aunque en la práctica estas etapas se sobreponen constantemente, por lo que no son etapas temporales sino de construcción y narración del problema. La primera sección se titula *Un estudio de antropología de las políticas públicas aplicado a la ESI mexicana. Qué se mira y desde dónde en esta tesis*, la componen dos capítulos, el 1º es el capítulo teórico metodológico donde presento la propuesta de la antropología de las políticas públicas con mayor detalle y la propuesta teórico-metodológica de Marcus, al mismo tiempo que señalo de qué forma estos abordajes están presentes en la tesis. El 2º capítulo presenta la problemática en la cual se inscribe esta investigación. Como he intentado señalar en esta introducción, la problemática no es una realidad objetiva que existe *per sé*, sino que implica un proceso de construcción conceptual. En este caso, mi construcción de la problemática implicó discutir la historia y origen de la universidad moderna para encontrar cuáles son y han sido sus objetivos centrales. Desde estas bases sería posible desnaturalizar la vinculación entre educación superior y empleabilidad como su único objetivo y abrir las posibilidades de preguntar qué es calidad de la educación superior.

La segunda sección de la tesis titulada *El marco contextual. Surgimiento y transformaciones de las políticas públicas de educación superior analizadas* tiene por objetivo presentar la reconstrucción de la historia de las dos políticas aquí trabajadas. El 3º capítulo, que da inicio a esta sección, está dedicado a la política de aseguramiento de la calidad y evaluación de los CIEES, en tanto el capítulo 4 presenta la política de ESI y su aterrizaje en la propuesta de la UVI. Estos dos capítulos no presentan un balance o estado de la cuestión, sino que son el

resultado de la investigación empírica y documental llevada a cabo en esta tesis. Esta sección se apoya en gran medida en entrevistas con expertos y actores de ambas políticas. En ambos casos tomo como ejes del análisis elementos propuestos por la antropología de las políticas públicas, buscando los mitos sociales, las metáforas movilizadoras e identificando los artefactos retóricos clave de cada política.

La tercera y última sección de la tesis se titula *Una etnografía de encuentros y desencuentros de dos políticas públicas para educación superior: o dos sedes de la UVI en la evaluación de los CIEES*. En esta sección, los capítulos 5 y 6 presentan la descripción densa (Geertz, 1973 [2003]) de las viñetas etnográficas (Shore, 2010) de los momentos de encuentro de ambas políticas en el proceso de autoevaluación de la UVI y en la visita de pares evaluadores.

Sección I: Un estudio de antropología de las políticas públicas aplicado a la educación superior intercultural mexicana: Qué se mira y desde dónde en esta tesis

Esta sección presenta la problemática que discute esta tesis, la del encuentro de dos políticas públicas de educación superior en México del siglo XXI. Para esto presento dos capítulos que permitirán esclarecer las líneas interpretativas que guían este trabajo de investigación y el por qué se problematiza este encuentro de políticas. Así, en el capítulo 1 presento las bases epistemológicas definiendo cómo se aplican específicamente en esta tesis y estableciendo cómo la problemática de este trabajo se insiere en el debate antropológico. Esto cobra más sentido si se entiende que el abordaje teórico conceptual no se remite a un conjunto de artefactos conceptuales, sino que marca las bases epistemológicas de lo que se problematiza y cómo se problematiza; es decir, establece los principios de realidad y conocimiento, en este caso fuertemente vinculados a la antropología de las políticas públicas y a la etnografía colaborativa. Específicamente las bases de esta tesis se sustentan en la propuesta de la antropología de las políticas públicas formulada por Shore y Wright (1997, 2000 y 2015) y por Wedel, Shore, Feldman y Lathrop (2005). De la misma forma, el capítulo 1, presenta las bases de la ruta metodológica construida y seguida a la luz de las reflexiones epistemológicas ofrecidas principalmente por Marcus en lo que ha llamado la etnografía multisituada, refuncionalizada y colaborativa (2001 y 2008).

El capítulo 2, presenta específicamente la problemática construida en el debate de esta tesis, que parte por colocar en cuestión (desnaturalizar) la comprensión de *efecto educativo*, o razón de ser, de la educación superior. En este capítulo muestro que ha habido una tensión histórica entre dos objetivos asignados a la educación superior: la formación de mano de obra que redunde en la empleabilidad, y la formación humanista de la universidad, que busca y prioriza la difusión y construcción de conocimiento. Para esto, retomo el surgimiento de la universidad a fines de la edad media y avanzo en la historia mostrando que ambos objetivos se han visto tensionados a lo largo de la historia universitaria; en este escenario lo que se vive desde el capitalismo de la posguerra, pero principalmente en el neoliberalismo, es la radicalización de la visión empleabilística de la educación superior que se formaliza y legitima en la teoría del capital humano. Sin esta problematización, desnaturalización, del

efecto educativo no sería posible establecer el encuentro de las dos políticas que analizo, ni cuestionar sus objetivos y visiones de la razón de ser de la educación superior.

De esta forma, la presente sección establece las bases de la investigación permitiendo comprender desde dónde y cómo analizo los procesos de evaluación, además de mostrar las bases de la problemática.

Capítulo 1. Bases epistemológicas y debate antropológico

En el presente capítulo presentaré las bases epistemológicas desde las cuales he construido esta investigación. Se trata de la propuesta de la antropología de las políticas públicas desde sus discusiones teóricas y metodológicas. Para cerrar el capítulo mostraré cómo he aplicado esta propuesta en la investigación empírica, interpretación y el análisis que presentaré en los próximos capítulos.

1.1. Antropología de las políticas públicas

Este estudio se posiciona en el campo de la antropología de las políticas públicas iniciado en la antropología social británica en la última década del siglo pasado (Shore y Wright, 1997), cuyo principal aporte es mirar el funcionamiento de los Estados y economías de las sociedades neoliberales a través del análisis de las políticas públicas como sus principales herramientas de acción. Según esta perspectiva antropológica, es a través de las políticas públicas que los Estados establecen el orden social que constituye a los sujetos. Es decir, se comprende que las políticas públicas, desde las herramientas discursivas que despliega, tienen un poder subjetivante al establecer los elementos a través de los cuales los sujetos se comprenderán a sí mismos y, por lo tanto, influirán determinadamente en las conductas sociales (Strathern, 2000). Desde una mirada foucaultiana, para Shore (2010) las políticas públicas funcionan como mecanismos de biopoder, que determinan no sólo la acción de los sujetos sino su comprensión de sí mismos.

Este campo de la antropología se comienza a construir a mediados de la década de 1980, a raíz del trabajo sobre organizaciones iniciado por la *British Association for Social Anthropology on Policy and Practice* (BASAPP)⁶, que dio origen al libro editado por Susan Wright (1994), *Anthropology of Organizations*, y el libro de Cris Shore y Susan Wright *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power* (1997). Estos trabajos compiladores inauguran formalmente este campo de estudios proponiendo una

⁶ Es importante señalar que algunas referencias y antecedentes importantes para este enfoque en sus inicios fueron los trabajos de la década de 1990 de Power (1994 y 1997) y Mary Douglas (1992).

novedosa articulación entre antropología, ciencia política, estudios organizacionales y de redes, y sociología (Shore y Durão, 2010). Poco después, en la antropología norteamericana, la Asociación Americana de Antropología (AAA), se establece, en el año 2012, una sección llamada Asociación para la Antropología de la Política Pública (ASAP). Se trata de una propuesta que incorpora a la etnografía, más familiarizada con la observación de situaciones, el análisis de los discursos (orales y escritos) de las políticas, desde una base teórica que centraliza la aproximación histórica, intentando rastrear los significados (una arqueología de los artefactos retóricos), originarios y transformados, de los conceptos implicados en la retórica de las políticas para identificar su intención y también su articulación con el entramado local y global.

Como señalan Wedel, Shore, Feldman y Lathrop (2005), la política conforma un tema clásico de la antropología; tanto en la escuela británica como en la norteamericana, ha estado presente desde su origen a mediados del siglo XIX, no solo por los trabajos sobre el poder en las sociedades sin Estado, y en menor medida en las sociedades con Estado, sino por la vinculación entre los temas de investigación clásicos de la antropología y las políticas. Como señalan los autores, los estudios de antropología aplicada sobre exclusión y pobreza en sociedades modernas se han visto marcados por las definiciones oficiales de qué es ser pobre, además de las condiciones político - económicas que sustentan esa condición.

En este sentido, la política no es un campo de estudio nuevo y original de la antropología de las políticas públicas, siendo lo diferencial el enfoque que propone para abordar la forma de lo político en las sociedades modernas en tiempos neoliberales. Sus reflexiones se alimentan de debates generados en el campo de la antropología política que se aproxima a las sociedades modernas, la antropología aplicada que ya las miraba y la antropología simbólica que había establecido importantes críticas al método y objeto de la antropología en los años setenta (Geertz, [1973] 1995), señalando las dificultades de entender la política en las sociedades modernas y los límites de observar etnográficamente al Estado (Bouchard, 2011; Krohn-Hansen y Nustad, 2006 y Trouillot, 2001). Los debates generados en estos campos sostenían que la antropología no había mirado al Estado moderno como objeto de discusión antropológica, en parte por privilegiar los estudios de las sociedades sin Estado (Trouillot,

2001), pero en gran medida también por la dificultad de conceptualizarlo desde una metodología basada en la observación. La pregunta es ¿Dónde está el Estado?, ¿Dónde toma forma observable?

En la intención de avanzar en esta antropología política de sociedades “complejas” con Estado algunas tendencias de la antropología política se aproximaron a un análisis de la acción política y de los gobiernos; otras tendencias que se definían como de antropología aplicada se dedicaron a analizar la aplicación de políticas y programas públicos para identificar las explicaciones de sus logros o fracasos. En América Latina esta antropología aplicada dio origen a reflexiones propias fundamentales que acabaron colocando en cuestión el mito del desarrollo (Escobar, 2007) y la necesidad de discutir y reformular las relaciones local-global (García-Canclini, 1990).

Los debates en el campo de la antropología política hacia finales del siglo pasado, alimentada por la antropología aplicada británica, proponen que las formas necesarias de objetivar y observar al Estado moderno son a través de su acción, de los procesos formativos, de los encuentros y desencuentros con la sociedad, de la formación de las subjetividades ciudadanas y de la construcción (historia) de las formaciones estatales (Trouillot, 2001 y Krohn-Hansen y Nustad, 2006). En este marco, saliendo en parte de este debate, la antropología de las políticas públicas centraliza la formulación, gestión, aplicación y respuesta de las políticas públicas como la forma concreta de acción del Estado. De esta forma, la antropología de las políticas públicas representa una forma de responder a la pregunta antropológica de ¿dónde está el Estado?, proponiendo una ruta metodológica y epistemológica para entender la formación y acción estatal como determinantes de la estructura social, a través de sus políticas.

Como señalan Ferguson y Gupta (2002), la pregunta clásica de la antropología política que intentaba mirar al Estado era por las formas cómo éste modela y da forma a las comunidades locales. En los nuevos acercamientos, sostienen los autores, un tema clave es que el Estado no es solamente un aparato burocrático funcional, sino un espacio poderoso de producción simbólica y cultural que, a su vez, es siempre presentado y entendido en formas culturales

particulares. Esto implica romper con una mirada meramente descriptiva del Estado (guiada por las miradas de opción racional de los estudios sobre políticas), para sostener que las formas por las que el poder del Estado se manifiesta son opciones, posibilidades moldeadas por intereses, lo que invita a entender cuáles intereses son esos, a qué actores representan, cómo se construyen, con qué objetivos y cómo se transmiten (Ferguson y Gupta, 2002).

Es un movimiento que coloca en el foco de la mirada antropológica el amplio espectro del flujo de la política, prestando atención no solo a los procesos de recepción sino, también, a los de construcción, formulación, implementación, negociación, etc. Como ejemplifica Shore (2010), en el auge de las políticas de desarrollo, en las décadas de los años 1980 y 1990, los antropólogos eran frecuentemente llamados a interpretar los fracasos de las políticas, a lo que solían responder referenciando el choque cultural entre la racionalidad del Estado, comprendida como moderna, por lo tanto, neutra y técnica-científica, y las formas culturalmente particulares de las poblaciones beneficiarias. En estas miradas, explica el autor, se tomaba a las políticas y proyectos públicos de forma neutra, sin discutir su naturaleza y objetivos, ubicando lo subjetivo como elemento de ruido en la racionalidad de las políticas a nivel de la población, nunca desde los ruidos, intereses y otras manifestaciones de las subjetividades en los formuladores de las políticas (Shore, 2010). De esta forma, la crítica es a la mirada neutralizadora, reproductora del orden social, que subyace en las visiones que no cuestionan la intencionalidad de las políticas como artefactos del Estado histórica y políticamente situado, el Estado neoliberal.

La antropología de las políticas públicas se enmarca en los debates teóricos y conceptuales antropológicos que claman por una reflexión epistemológica que permita mirar a los Estados modernos en tiempos neoliberales. De esta forma, se alimenta también de la antropología marxista (Marcus, 2001) y su mirada histórico estructural de los principios civilizatorios de los Estados modernos. Así, esta propuesta se justifica en la necesidad de una mirada distinta en el campo de los estudios de política, siendo que, como explican Wedel, Shore, Feldman y Lathrop (2005), el modelo de elección racional es el enfoque hegemónico utilizado en los estudios desde la sociología y las ciencias políticas. Esta mirada distinta critica la comprensión de las políticas como una forma legal y racional de lograr objetivos,

proponiendo “develar las constelaciones de actores, actividades e influencias que dan forma a la toma de decisiones, diseño, implementación y resultados de las políticas” (Wedel, Shore, Feldman y Lathrop, 2005, p. 31).

Señalan estos autores que el trabajo empírico y la etnografía pueden mostrar cómo las políticas son esenciales para la constitución de nuevas categorías de individuos a ser gobernados (Wedel, Shore, Feldman y Lathrop, 2005), siendo entendidas como poderosas herramientas de subjetivación (Strathern, 2000). Un punto clave de discusión que trae esta propuesta es que los Estados son organizaciones y como tales están en un proceso constante de reorganización, la cual se apoya y legitima en las políticas públicas que guían y plasman su acción. Sobre esto señalan Shore y Wright (1997) que este uso de las políticas como legitimadoras de la acción y la acción en sí misma ha servido para recubrirlas de un manto de neutralidad que ha generado una tendencia a colocar sus propuestas y promesas fuera del debate. Al volverse las legitimadoras de las acciones las políticas públicas están cada vez más codificadas, publicitadas y refrendadas por trabajadores y administradores como las guías incuestionables que motivan su comportamiento (Shore y Wright, 1997).

Desde este lugar privilegiado de incuestionabilidad, las políticas públicas se vuelven los mitos de las sociedades occidentales y occidentalizadas, perfilando y modelando la acción y constituyendo las subjetividades ciudadanas (cada vez más individualizadas) de forma sublimada. Es decir, pautando comportamientos no por la punición de la ley sino por la incorporación de las conductas esperadas por la moralidad e ideales sociales promovidas en los textos (orales y escritos) del cuerpo de políticas públicas (Shore y Wright, 1997). Las políticas públicas, bajo esta comprensión, son constituidas por mitos de sociedad, ya existentes, pero, al mismo tiempo, son fundamentales para reforzar estos mitos, difundirlos e, inclusive, re-mitificarlos. Estos mitos organizan y promueven la acción a través de metáforas movilizadoras (Shore y Wright, 1997) como desarrollo, equidad, justicia social, progreso, etc. Quizás la forma más ilustrativa de entender este doble papel de las políticas públicas como mitos sea recordar el poderoso concepto de *Habitus* de Bourdieu (2008) y su definición como una estructura estructurante y estructurada.

Como señalan Shore y Wright (1997, p. 7), la política pública es inherente e inequívocamente un fenómeno antropológico: como textos culturales, como artefactos clasificatorios con diversos significados, como narrativas que sirven para justificar o condenar el presente, o como artefactos retóricos y formaciones discursivas que funcionan para empoderar a algunas personas mientras silencian a otras. En este marco las políticas públicas no solo articulan los principios fundamentales de organización de la sociedad, sino que también contienen modelos implícitos (y a veces explícitos) de sociedad; es decir, los mitos sociales como los horizontes a alcanzar. De esta forma, el gran aporte de la antropología a los estudios sobre políticas públicas está en las preguntas por los significados e interpretaciones en distintos niveles y grupos de actores, cuestionando sus bases y desnaturalizándolas, para no entenderlas desde su promesa moral de progreso sino desde las intenciones que los actores involucrados reconocen en ellas:

Si el “trabajo de formulación de políticas” puede ser definido como las prácticas y las formas organizacionales por medio de las cuales se generan las políticas, entonces el análisis de estas formas organizacionales y prácticas socioculturales constituye los cimientos de su estudio antropológico (Shore, 2010, p. 25).

Como explica Shore (2010), la propuesta es estudiar las políticas públicas desde sus formulaciones y formuladores, sin dejar de lado sus aplicaciones, aplicadores, receptores y sujetos de la política, como momentos y sujetos de interpretación y reinterpretación de estos textos y sus mitos. Estas preguntas e indagaciones sobre las comprensiones y significaciones de los distintos actores, intereses y etapas de vida de las políticas no son el objetivo del análisis sino el camino necesario para develar los principios y poderes que estructuran la sociedad actual (Shore, 2010). En mi opinión, este es el aspecto más importante del aporte de la antropología de las políticas públicas, cuyo primer mecanismo de desnaturalización, es la comprensión de las políticas públicas hoy como los mitos de las sociedades modernas occidentalizadas y neoliberales.

En el texto inaugural de 1997, Shore y Wright definen los cinco principios fundamentales de la antropología de las políticas públicas, siendo el primero la defensa de la utilidad de analizar

las políticas públicas para entender cómo funciona el gobierno moderno; así como la defensa de hacerlo desde la etnografía porque permite poner en debate lo que se dice que se hace con lo que se ha hecho realmente. Es decir, es la defensa de la existencia misma del campo de la antropología de las políticas públicas.

El segundo principio define a las políticas públicas como categoría de análisis que refleja ciertas racionalidades de gobierno o *gubernamentalidades* (Shore, 2010, p. 31), como tendencias políticas, y los modelos e ideales de sociedad no siempre explícitos, que definen los horizontes sociales hacia los cuáles las políticas en su conjunto proponen caminar. Las políticas públicas establecen nuevas relaciones y reglas de relacionamiento, que generan nuevas subjetividades, sostenidas por un ideal social, moral, evidentemente abstracto. Esta impresión de nuevas subjetividades es parte fundamental de la forma de gobernar ya que “el arte del gobierno moderno se ha convertido, en efecto, en el arte de gobernar desde la distancia, inculcando los hábitos de la autogestión y de la autorregulación” (Shore, 2010, p. 32). Los siguientes tres principios ahondan en las características de las políticas públicas como categorías de análisis refiriéndolas como mitos, instrumentos y principios técnicos e incuestionables. Como mitos de las sociedades modernas, construyen significados, modelos sociales y regulan las acciones:

Como los mitos, las políticas públicas ofrecen narrativas retóricas que sirven para justificar —o condenar— el presente, y algo más usual, para legitimar a quienes están en posiciones de autoridad establecidas. Como los mitos, las políticas a su vez proveen de medios para unificar el pasado y el presente, de tal manera que otorguen coherencia, orden, certeza a las acciones a menudo incoherentes, desorganizadas e inciertas del gobierno. Finalmente, como los mitos, las políticas también proveen una zona de alianza, una manera de unir a la gente en pro de una meta o finalidad común y un mecanismo para definir y mantener las fronteras simbólicas que nos separan a “nosotros” de “ellos” (Shore, 2010, p. 32).

Como instrumentos son herramientas para gestionar, administrar, regular y cambiar la sociedad; por lo tanto, son la expresión instrumental del mito social que las define y que

definen al mismo tiempo. Su condición instrumental evidencia las intencionalidades determinadas por lo que será necesario identificar a quiénes pertenece la voluntad política expresada por las políticas públicas. Como señala Shore (2010), para responder a esto es necesario analizar el lenguaje, el discurso, el poder y el contexto en el cual se gestan y operan las políticas. Citando a Majone, Shore (2010) nos recuerda que las políticas públicas no son sólo ejercicios de persuasión y legitimación, por lo que su abordaje antropológico va más allá de analizar el drama social de las políticas, éstas contienen *voluntad de poder* y, por eso, siempre son *instrumentales* (Shore, 2010, p. 46); en este sentido, su principal razón de ser es generar un cambio, formalizar una práctica deseada, y, por lo tanto, siempre tienen un impacto.

Como artefactos técnicos las políticas públicas esconden su naturaleza política mediante el uso de un lenguaje legal-racional, a-político que las legitima y neutraliza como verdades objetivas, escondiendo su carácter de constructo filosófico-sociológico.

... este enmascaramiento de la política bajo el pretexto de la eficiencia o la neutralidad es un rasgo central del poder moderno; las políticas a menudo definen sus problemas y sus soluciones de modo que descartan las alternativas. Las políticas funcionan mejor cuando son percibidas como técnicas racionales y como soluciones “naturales” para los problemas que enfrentamos, es decir, cuando logran desplazar el discurso a un registro que posiciona el debate fuera de la política y, por lo tanto, en una esfera donde el desacuerdo es visto como inapropiado o imposible... (Shore, 2010, p. 34).

Esto hace referencia a un enmascaramiento o uso manipulador del lenguaje científico-técnico que pretende objetivar (naturalizar, neutralizar) la opción política que el texto (oral o escrito) de la política pública presenta, a través de la retórica. Así, las grandes metáforas movilizadoras de las políticas públicas, como equidad, desarrollo y justicia social, son incuestionablemente deseables y su crítica no es, técnicamente, criticable, pero es tachada como injusta. Esto es lo que Agudo Sanchíz llama lo *transcientífico* (en el sentido propuesto por Majone), cuando se refiere a los argumentos presentes en la política pública que son “más

políticos, incluso ideológicos, que técnicos, aunque haya de ser enunciado en el lenguaje formal de los principios económicos y los hechos evidentes” (2015, p. 131).

1.2. Una etnografía para la antropología de las políticas públicas: reflexividad, colaboración, multi-localidad y viñetas etnográficas

La existencia de la categoría *política pública* no es universal y, por lo tanto, su carácter eurocéntrico y occidental es fundamental, no como crítica sino como evidencia de su naturaleza, origen y pertinencia (Shore, 2010, p. 39). Las políticas, recuerda el autor, son producto (y propias) de la sociedad industrial de Occidente, de forma tal que pueden ser entendidas desde los rasgos fundamentales de la misma modernidad: la lógica cartesiana y el instrumentalismo legal-racional. Características éstas, también, del gobierno moderno, en el cual las políticas aparecen cuando las reglas deben volverse explícitas, cuando las relaciones deben ser formalizadas o modificadas, y cuando las decisiones requieren ser legitimadas por la autoridad del colectivo.

Esto exige volver al análisis histórico estructural del cambio de paradigma político y económico con el fin del periodo de la posguerra para entender también los efectos subjetivos de ese cambio de paradigma. Como escribe Shore (Shore y Durão, 2010), se trata del paso de la antropología política a la antropología de las políticas públicas, de mirar las organizaciones políticas de las sociedades no modernas a analizar los Estados Nacionales en la era del neoliberalismo para entender los movimientos y procesos culturales gestados en los senos de los grandes centros del poder global. Esta propuesta ha implicado un apoyo en la antropología multi-situada (Marcus, 2001), en el mapeo de grandes actores transnacionales y sus impactos similares en distintos puntos el globo, así como de la antropología activista (Hale, 2001 y 2006) que se define políticamente desde una mirada explícitamente crítica del neoliberalismo más allá de la descripción neutra de la antropología, no sólo clásica, sino aun la posmoderna.

La propuesta metodológica y conceptual de la antropología de las políticas públicas evidencia y critica el impacto del neoliberalismo de fines del siglo XX en el espacio antropológico, que

borra los límites geográficos del campo de investigación (como señala y propone Marcus (2001)), de forma tal que el foco en las políticas públicas permite un nuevo camino para estudiar la localización de los procesos globales en el mundo contemporáneo (Shore y Wright, 1997, p. 15). Al enfocar las políticas públicas el campo de estudio exige a la antropología la búsqueda de una metodología que permita analizar las conexiones entre niveles locales y globales, las formas de los procesos y la acción social (Shore y Wright, 1997, p. 16).

La meta es, por lo tanto, “rastrear los caminos por medio de los cuales el poder crea redes y relaciones entre actores, instituciones y discursos a través del tiempo y del espacio” (Shore y Wright, 1997, p. 16). Esta diversidad de significados y locales de las políticas públicas sugiere que no pueden ser estudiadas meramente a través de la observación participante, de las relaciones cara a cara en la localidad. Se vuelve necesario encontrar la interacción entre diferentes espacios, tiempo y niveles en los procesos y flujos de las políticas. La propuesta es trabajar a través de la etnografía multisituada (Marcuse, 2001).

La demanda es por una complejización de la visibilización de las estructuras de poder en los niveles local y global de los actores involucrados con los procesos de política, y aun localmente, las diferencias de poder entre los actores vinculados con las políticas y sus distintas etapas. En la propuesta de Shore y Wright (1997), las políticas públicas no son comprendidas como retóricas, sino como espacios de lucha política, donde la retórica es un instrumento, porque se trata de entender que unas voces prevalecen más que otras, para lo cual es necesario identificar qué poderes están por detrás y qué estrategias utilizan para posicionarse ahí.

De esta forma, la propuesta de la antropología de las políticas públicas es trabajar en varios espacios y niveles, además de, con varios materiales, donde lo más importante es entender los documentos de política, como textos culturales. En esta propuesta teórica – metodológica, el concepto clave es políticas públicas y se define como el campo de construcción de la subjetividad en una mirada local-global de redes y relaciones no situadas. En este campo hay discursos (orales y escritos), como principales artefactos, hay espacios y actores (individuales

y colectivos) que determinan las comprensiones de individuo y sociedad propias del neoliberalismo. Se trata de procesos de construcción de subjetividades donde lo *transcientífico* juega un rol central porque es la herramienta que neutraliza y naturaliza la política y los campos del poder, permitiendo que los mitos sociales y las metáforas movilizadoras activadas por las políticas sean la clave que genera el proceso por el cual, en el neoliberalismo, la persona se construye a sí misma, recordando los conceptos de *biopoder* de Foucault (2008) y de *habitus* de Bourdieu (2008), desde valores claves como: productivismo, emprendedurismo y autovigilancia.

Como sostienen Schwegler y Powel, la antropología de las políticas públicas es un campo nuevo en la disciplina e implica desdibujar las fronteras epistemológicas de la antropología (2008, p. 1). Para estos autores la trascendencia epistemológica se da en dos grandes niveles. Por un lado, el estudio de las políticas públicas implica romper con la definición geográfica, clásica, de campo en la antropología, siendo que se involucra con, y dentro de, poderosas instituciones a nivel local, nacional e internacional para descifrar y delinear los modos cómo juntas estas instituciones dibujan y hacen posibles nuevas configuraciones de poder y de conocimiento (Schwegler y Powel, 2008, p.2). Las políticas nunca son un fenómeno geográficamente delimitado porque, como el Estado, no son objetos materiales, así que no es posible siempre seguir al objeto. En lugar de seguir los movimientos visibles de un objeto en un contexto, la antropología de las políticas aborda múltiples contextos y determina posibles interconexiones. En consecuencia, el campo necesariamente trasciende las definiciones geográfico-céntricas y mira las conexiones en y entre redes de actores.

Entonces, si no es geográficamente localizado ¿cómo pensar el campo en la antropología de las políticas públicas? La propuesta de Schwegler y Powel (2008) es pensar el trabajo de campo antropológico como una orientación, una sensibilidad acerca del mundo que coloca la experiencia, la práctica cotidiana y los significados en primer plano. No es una investigación periodística que busca saber qué realmente ocurrió, sino que nos interesan los contextos que hacen posibles ciertas posibilidades y otras no, las circunstancias que llevan a los individuos a tomar una decisión frente otras, y las múltiples contingencias y negociaciones en torno a ellas en el cotidiano. Esta mirada, que vas más allá de las

explicaciones culturales sobre los fracasos de las políticas, surge cuando se busca analizar desde la desnaturalización las mismas propuestas políticas, rompiendo la lógica de que son constructos neutros, y evidenciando su papel en el orden de poder más general.

En segundo lugar, estudiar las políticas públicas implica sobrepasar la clásica distinción etnográfica entre sujeto y objeto, porque involucra actores institucionales que son tanto expertos como representantes institucionales. La presencia y centralidad de los expertos como sujetos trae el tema de la colaboración a otro nivel en el proceso etnográfico, colocando en el centro de la discusión epistemológica la reflexividad como forma de construir conocimiento antropológico sobre las políticas y el Estado. Para Schwegler y Powel (2008) la presencia de los expertos genera una profunda transformación en las premisas epistemológicas del hacer etnografía porque transforma las relaciones e interacciones con los actores, que antes aparecían como informantes y sujetos a ser preguntados.

Hoy los expertos superan las dinámicas de las entrevistas y el ser informantes, porque las formas de interacción con el antropólogo, como pares académicos/profesionales, coloca en debate y discusión las ideas de quienes investigamos; pero también porque los expertos no son sólo conocedores o portadores de información, sino de ideas construidas por profundos análisis que hacen de la reflexividad un proceso que va más allá de la reflexión vital sobre los procesos vividos, y trae un elemento de discusión conceptual y teórica constante desde los ojos académicos de estos nuevos sujetos.

Estos cambios en las relaciones de poder entre antropólogos y sujetos de la investigación, expertos, genera también que la entrada al campo tome formas muy distintas a las clásicas de la antropología o, inclusive, a las de la antropología posmoderna. Como señalan Schwegler y Powel (2008), el acceso a estos expertos es altamente complejo, en parte por el poco tiempo que la administración pública y privada permite a estos funcionarios, pero también por la distancia histórica entre academia y campos de la gestión y administración de la política, que nos saca como investigadores del imaginario de interacción de los funcionarios. En parte porque los formuladores y aplicadores de políticas se mantienen en un discurso de neutralidad frente a ellas, amparadas por la moralidad que mencionaba en la

sección anterior y en la visión de los estudios clásicos de políticas que no discuten la naturaleza de los conceptos incluidos en las mismas. De esta forma, la neutralidad con la que se presentan las políticas, coloca fuera del imaginario del funcionario la relevancia de discutir su naturaleza, intencionalidad, y adecuación. Frente a esta neutralidad y objetividad de las políticas, resulta difícil conseguir interés de algunos expertos para discutir las bases y mitos implicados en las justificaciones de las políticas que gestionan y promueven.

Así, para los autores la información en un trabajo antropológico sobre políticas públicas está, no solamente en los intercambios y encuentros con los funcionarios, sino en los procesos seguidos para acceder a los expertos (Schwegler y Powel, 2008). Se trata de un proceso que los autores denominan como una combinación entre sistematicidad y serendipia, siendo que, disminuido nuestro monopolio de capital social, cultural y económico frente a los expertos, en la interacción sujeto-objeto, tenemos menos control sobre las rutas y resultados del trabajo de campo. La atención a lo inesperado, y el análisis de las frecuentes frustraciones en el acceso al campo deben estar presentes en nuestro análisis. En palabras de los autores:

We contend that the nature of fieldwork in the anthropology of policy renders the accidental, the contingent and, most importantly, the frustrating as a rich store of insights on methods and ultimately forms a part of data itself (Schwegler y Powel, 2008, p. 2).

Sostienen los autores que, en la antropología de las políticas públicas, la información etnográfica no está compuesta apenas por las palabras vertidas en entrevistas, ni por la triangulación de la información con distintos registros y perspectivas, sino por el complejo proceso que llevamos a cabo mediante pistas y negociaciones para llegar a los informantes expertos (Schwegler y Powel, 2008). En esta perspectiva las negativas de los expertos a ser entrevistados o las dificultades en generar diálogos para discutir las bases e intenciones de las políticas, abren todo un campo de información sobre la significación que las políticas y sus mitos sociales tienen para sus gestores y formuladores. En otras palabras, y recuperando un principio básico de la investigación social, la falta de dato es un dato, en este caso, fundamental.

En tal nivel de *expertise* y dominio académico, podría parecer irrelevante la investigación antropológica; sin embargo, estos informados informantes no pueden proporcionar todo el panorama, no pueden contextualizarse ellos mismos adecuadamente, no pueden romper con los intereses que guían su acción institucional ni el marco conceptual institucional que representan. Además de esta imposibilidad epistemológica de romper con el lugar que ocupan, está el papel que juegan y el reconocimiento de que una parte importante de sus voces son institucionales y en este sentido, por más académicas, reflexionadas y críticas que sean, son articuladas desde el lugar que ocupa el funcionario como cara pública de las políticas que formula y/o aplica. En este sentido, continúa siendo importante la distancia y extrañamiento como característica del antropólogo que, aun estando vinculado con los procesos de generación de políticas, no responde a un interés institucional, ni habla desde su condición de representante institucional.

Resulta fundamental señalar que la mayoría de propuestas metodológicas para pensar la antropología de las políticas públicas retoman las propuestas de Marcus de mediados de la década de 1990, sobre la etnografía multisituada (1995 [2001]). Marcus se une a una tendencia en la antropología que encuentra, a fines del siglo pasado e inicios del presente, límites en la etnografía que había sido trabajada hasta el momento. Se basa en una crítica, tanto a la forma clásica de la etnografía, con pretensiones de objetividad científica y distanciada de los sujetos y campo de estudio, como a la del giro interpretativo, que pretende romper con el objetivismo. Desde el giro interpretativo y desde los años ochenta, la antropología había demandado un lugar distinto para los sujetos, actores como partícipes del proceso de investigación. La reflexividad, concepto no nativo de la antropología, había cobrado preeminencia para señalar la imposibilidad de basar la idea del trabajo de campo etnográfico en el simple recojo de información y su fiel transcripción neutra (Geertz, 2003).

Sin embargo, como señala Marcus (2001), son las transformaciones del orden de poder, del sistema mundo, aceleradas y radicalizadas a inicios del siglo XXI, las que evidencian los límites de una forma de hacer etnografía que continuaba en gran medida basada en el localismo de los problemas a investigar. La globalización, esa globalización actual, de la que

hablan Okongwu y Mencher (2000), los poderes transnacionales, de empresas multinacionales, y de organismos de promoción de políticas y de orden socio-económico, evidencian que el Estado no ha desaparecido, ni disminuido su importancia, pero que se encuentra vinculado a otros niveles de poder que generan efectos localizados y globales, de forma más acelerada que anteriormente (Krohn-Hansen y Nustad, 2008).

Marcus señala que una etnografía situada en el sistema mundo se trabaja de dos maneras: la más común es el trabajo etnográfico basado en la observación y las entrevistas, delimitando el ámbito geográfico de acción. La otra modalidad entiende que al incorporarse el sujeto investigador al sistema mundo, sale de los lugares y situaciones locales de la investigación etnográfica convencional y examina la circulación de significados, objetos e identidades culturales en un tiempo-espacio difuso (Marcus, 2001, p.111). En la propuesta de Marcus, seguir empíricamente el hilo conductor de procesos culturales implica una mirada multisituada. Este tipo de etnografía sigue las formaciones culturales a través, y dentro, de múltiples sitios de actividad que desestabilizan la distinción entre mundo de vida y sistema. Es decir, entre el ámbito más local de la experiencia del sujeto, a la lógica sistémica de la noción de sistema-mundo que toma de Wallerstein. La propuesta es elaborar una etnografía que permita abordar tanto los mundos de vida de los sujetos, las experiencias cotidianas de los sujetos, como comprender los procesos políticos que las enmarcan, abordar sistemas, a través desconexiones y asociaciones que aparecen determinando esos cotidianos.

Esta primera elaboración de Marcus ha generado mucho debate y re-elaboración de su propia parte, pero innegablemente es punto de partida para la reflexión sobre nuevas formas etnográficas a la luz de las características de la globalización actual en el siglo XXI. La condición de interconexión entre muchas localidades y el orden global es clave para pensar una etnografía que ya no solo se demanda interpretativa, y defiende la importancia de la mirada situada y reflexiva del etnógrafo como sujeto subjetivado; sino que coloca sobre la mesa la posibilidad de construir procesos de investigación politizados. Sobre esto Marcus señala que:

La etnografía multilocal es el ejercicio de mapear un terreno, su finalidad no es la representación holística, ni generar una etnografía del sistema mundo como totalidad. Más bien, sostiene que cualquier etnografía de una formación cultural en el sistema mundo es también una etnografía del sistema y que, por tanto, ni puede ser entendida sólo en términos de la puesta en escena convencional de la etnografía unilocal... (Marcus, 2001, p. 113).

La pregunta sería entonces, ¿cómo elaborar el espacio multisituado a través del cual movernos etnográficamente? A esto el autor responde que la investigación multisituada está diseñada alrededor de cadenas, sendas, tramas, conjunciones o yuxtaposiciones de locaciones en las cuales el etnógrafo establece alguna forma de presencia (literal o física), con una lógica explícita de asociación o conexión entre sitios que de hecho definen el argumento de la etnografía (Marcus, 2001, p. 118). Si la etnografía como proceso de observación y convivencia necesariamente ocurre físicamente, el debate en la propuesta de Marcus es qué observamos y qué seguimos en una etnografía multisituada, lo que se relaciona con lo que mencioné en la sección anterior sobre qué observamos si estudiamos al Estado.

Para concretizar esto Marcus (2001) propone seis formas de materializar una etnografía multisituada: Seguir a las personas, funcionarios por ejemplo, formuladores, ejecutores de política, sujetos que las resisten, etc.; seguir a los objetos, los fondos, beneficios, textos como libros y discursos concretizados en sus circulación física; seguir la metáfora, cuando el objeto se encuentra dentro del ámbito del discurso, de las modalidades de pensamiento, la circulación de signos, símbolos y metáforas guía el diseño de la etnografía; seguir la trama, historia o alegoría de las narrativas, de los conceptos, de los principios organizadores; seguir la vida o biografía: la historia de vida es una forma especial de seguir la trama; o seguir el conflicto: rastrear al diferentes partes o grupos en un conflicto define otra forma de crear un territorio multilocal.

Uno de los problemas de la inicial propuesta de la etnografía multisituada es la falta de precisión en una propuesta que parece más de carácter teórico, pero se formula como metodológica. Una vez que la propuesta no es trabajar en una misma investigación en muchas

localidades, ni con muchas miradas de distintos antropólogos combinando investigaciones paralelas, en distintos lugares del mundo; se trata más de la defensa de una vigilancia epistemológica en la transversalidad de la mirada desde el orden de poder global y el sistema mundo para interpretar y analizar las condiciones sí localizadas.

Años después, y sin haber dejado de trabajar desde su propia propuesta de etnografía multisituada, Marcus, junto a Douglas Holmes, la reelabora, para centralizar la colaboración como característica central de la etnografía. En el año 2008, Holmes y Marcus publican el texto *Collaboration Today and the Re-Imagination of the Classic Scene of Fieldwork Encounter* en la revista *Collaborative Anthropologies*; en este trabajo los autores sostienen la centralidad de una etnografía que no se restringe localmente, llamándole etnografía refuncionalizada. El tema central de discusión es la colaboración como base del proceso etnográfico, señalando que la etnografía refuncionalizada no funciona más a partir de encuentros bilaterales, sino entre el etnógrafo, múltiples sujetos y los intermediarios de estas relaciones.

Holmes y Marcus (2008) inician su reflexión en torno a la colaboración distinguiendo lo que proponen como la colaboración para la etnografía refuncionalizada de lo que ha sido la demanda ya antigua por colaboración en la antropología. Para esto distinguen tres momentos: el primero entiende la colaboración como la relación con sujetos no poderosos y excluidos y la coloca como norma ética, la etnografía que reconoce las voces de los sujetos implicados y viene de las críticas de la década de 1980. El segundo sentido de colaboración en la etnografía viene de la tendencia contemporánea a la práctica colectiva, de negociación de significados e interpretaciones. La tercera forma de entender la colaboración, la que defienden los autores, sostiene la no división de partes o etapas de la investigación, para colocar la colaboración como elemento transversal, no solo del recojo de información y de la primera interpretación, sino de forma continua hasta la elaboración del texto etnográfico. El carácter de experto de los sujetos de las comunidades epistémicas con las que trabaja esta antropología, es crucial para demandar este espacio, y a estos expertos Holmes y Marcus (2008) llamar para-etnógrafos, por su capacidad reflexiva.

Más que en la propuesta de Schwegler y Powel (2008), aquí los expertos son centralizados por su cualidad académica, lo que los coloca en situación de absolutos pares en la investigación, definiendo no solo los conceptos e interpretaciones, sino las mismas preguntas iniciales y temas de investigación. Para diferenciar el lugar de esta colaboración frente a la colaboración demandada por el grito interpretativo de los años setenta, Holmes y Marcus (2008) explican que la colaboración no es una práctica que debe incluirse en el proceso etnográfico, sino que es el elemento central y constitutivo de la etnografía. Los nuevos objetos de estudio de la antropología, como el Estado moderno y las políticas públicas, han generado que muchos antropólogos trabajemos con comunidades epistémicas, lo que no es posible desde una mirada clásica de la antropología. En las comunidades epistémicas la investigación es parte central, los expertos, y la cultura del *expertise*, es el sujeto y entorno preferido de la pregunta etnográfica contemporánea, la colaboración como el mutuo aprendizaje es lo que la hace posible.

Esta colaboración, en términos radicales, coloca en cuestión la misma formulación de las investigaciones, siendo que, como en la propuesta de Hale (2001 y 2006), el mismo problema a ser investigado surge en negociación con los sujetos del estudio. Estos informantes clave, expertos, son socios epistémicos, definen el imaginario y la trama de nuestras preguntas. La multiplicidad de actores, de espacios, de momentos es una característica central de estos procesos de investigación colaborativa en torno a la política pública. Por este motivo, esta propuesta rompe con la lógica de la etnografía de largos periodos de convivencia y observación, para centrarse en viñetas etnográficas (Shore, 2010). Pequeñas cápsulas de descripción densa, de condensación y ejemplificación de las metáforas movilizadoras (Shore y Wright, 1997).

1.3. La antropología de las políticas públicas en esta investigación

Explicadas las bases del enfoque que me propuse trabajar en esta tesis, veo importante señalar los aterrizajes de los principios señalados a mi proceso de investigación. En primer lugar, esta investigación se define dentro del campo de la antropología de las políticas públicas, porque pretende un análisis del encuentro de dos políticas de educación superior a través de

la evaluación de la calidad de un programa de ESI. Como políticas públicas, la evaluación propuesta por los CIEES y la propuesta de ESI de la UVI, son abordadas como procesos históricos de construcción articulados con otros discursos e intereses del Estado mexicano. Para su identificación son definidas como conjuntos retóricos orales, escritos y actuados (performados), historizados e interpretados por los distintos actores involucrados en su formulación, gestión, aplicación y recepción (Shore, 2010). Por este motivo, la entrada para abordar cada una de estas políticas ha sido reconstruir su proceso de creación y transformación en el marco de otras políticas sectoriales. Así, más ampliamente, ha implicado abordar la construcción y transformación de la política de planeación-evaluación promovida por la SEP y ANUIES y la política de ESI promovida por la SEP a través de la CGEIB.

Desde la visión neutralizadora y naturalizadora de las políticas públicas como artefactos de gobierno (Shore y Wright, 1997), las comprensiones de función social de la educación superior y de modelo social aparecen de forma tácita en las políticas y en los discursos de sus formuladores. Mostrar que, por detrás de estas políticas, de la mentalidad de gobierno, está presente el capital humano como principal justificador de la educación, ha sido una tarea de rastreo e investigación, de lectura crítica de los textos de política y de comprensión de las transformaciones político económicas de los modelos de acumulación capitalista. De esta forma, la primera tarea fue la identificación de los grandes mitos sociales y metáforas movilizadoras en ambas políticas (Shore y Wright, 1997).

Analizar estas políticas desde la propuesta de la antropología de las políticas públicas implica también una mirada que discute la vinculación entre los aparatos retóricos desplegados por ellas y sus impactos en los imaginarios sociales (Shore y Wright, 1997). Es decir, las entiendo como poderosos sistemas de subjetivación, que en este caso influyen, tácita pero potentemente, en los imaginarios y proyectos individuales y sociales. Esto tiene relación con la configuración de subjetividades, siendo que los funcionarios de cada una de las políticas se involucran con la lógica misma de sus objetivos y se ve a sí mismo como agente de logro de los cambios propuestos, por lo tanto, como defensor de la relevancia de la política que gestiona.

En el caso de la política de evaluación analizada, amparado en la retórica de la calidad, se apela al mito social del desarrollo a través de la educación promovido por el capital humano, al mismo tiempo que lo refuerza, legitima e institucionaliza. Como verdad neutra y despolitizada la calidad educativa aparece recubierta del manto de la verdad técnica (Agudo Sanchíz, 2015) y se vuelve el objetivo incuestionable, no solo de la SEP, universidades y programas sino también de los mismos sujetos, evaluadores y evaluados. Como ocurre con la política de ESI, el gran legitimador de esta política es el discurso de la justicia social, lo que representa un excelente ejemplo de concepto *transcientífico* (Agudo Sanchíz, 2015) que neutraliza las posibilidades de crítica y cuestionamiento por representar los ideales básicos del Estado. Por esto, desde el principio de subjetivación y pertinencia de las políticas, los funcionarios y gestores de esta política la comprenden como herramienta para la consecución de desarrollo y justicia social al permitir elevar los niveles de calidad de la educación superior ofrecida.

Del lado de la política de ESI los aparatos retóricos que despliega centralizan el complejo y polisémico concepto de interculturalidad que en los últimos años ha avanzado a evidenciar la contradicción intrínseca de dos de sus comprensiones. Desde su versión oficial, la interculturalidad promovida fue justificada como estrategia para el desarrollo nacional, como forma neo-indigenista de promover la integración de los indígenas al marco nacional. De forma también tácita la expectativa de desarrollo a través del capital humano, profesionalizar a los indígenas excluidos para que puedan integrarse al sistema productivo nacional, es el mito que guía el surgimiento de esta política. Sin embargo, aunque el desarrollo es el mito más poderoso y expandido del capitalismo, distintas corrientes señalan la evidencia de sus límites en los últimos años. Frente a esto, se encuentra cada vez más presente un discurso anti desarrollista en los espacios de ESI, cuando se cuestiona la capacidad e ideal integrador de la política para dar espacio a procesos inacabados de construcción de objetivos por veces definidos como descoloniales y emancipadores⁷. Sin embargo, desde cualquiera de estas dos tendencias, los sujetos involucrados con la gestión de la política de ESI se comprenden como sus defensores, apelando en el cotidiano a conceptos abstractos como justicia social, equidad

⁷ Como se propuso en el título del Taller de trabajo colaborativo de Universidades Interculturales celebrado en Xalapa, Veracruz del 31 de enero al 2 de febrero de 2018.

e interculturalidad como los grandes principios éticos, conceptos *transcientíficos* (Agudo Sanchíz, 2015).

El análisis que presento pretende dar una mirada que va más allá de la descripción de políticas específicas como artefactos de aplicación de programas concretos, para entenderlas como conjuntos de discursos y acciones amparados en entramados retóricos que expresan voluntades de poder y lógicas de organización social determinadas (Shore, 2010). Es decir, en esta investigación es central la búsqueda de las intenciones desnaturalizadas de las políticas, para identificar el principio social que persiguen. Así, la descripción y análisis de la historia y construcción de ambas políticas centralizó la visibilización de sus vinculaciones con las tendencias globales de la política neoliberal. Esto exigió identificar el lugar que ambas políticas y sus temáticas, la evaluación y la calidad, por un lado, y la interculturalidad y la inclusión por el otro, ocupan en el discurso general del proyecto nacional del México del siglo XXI. De esta forma, es la identificación de los cuerpos retóricos de ambas políticas y su presencia en los discursos y acciones de los distintos grupos de actores involucrados en su existencia, lo que define la forma de abordarlas en esta investigación. Esto ha implicado una búsqueda entre líneas de los mitos y justificaciones sociales dadas a las políticas, al mismo tiempo que una arqueología de los artefactos retóricos que como parte de la estrategia neutralizadora, son asumidos, en gran medida, como nociones inequívocas que no requieren definiciones porque no se prestan a debate (Shore, 2010).

La etnografía multisituada de este proceso se lleva a cabo comprendiendo que ambas políticas expresan una mentalidad de gobierno (Shore, 2010) del Estado mexicano en el siglo XXI, que es resultado de transformaciones políticas nacionales y globales, que los estudios de la cultura de auditoría explican desde el establecimiento del estado neoliberal (Strathern, 2000). En este sentido, describir el encuentro de estas políticas ha implicado un trabajo anterior de reconstrucción de su historia e intencionalidad a partir de los textos oficiales de políticas, y del análisis de expertos desde visiones histórico estructurales (Rodríguez Gómez, 1995; Muruyama, 2009; Martínez Rizo, 2015; Varela Petito y Valenti Nigrini, 2015; y Kent Serna, 2016 [1993]).

Identificar las metáforas, expresadas en las intencionalidades, y sus significaciones implicó una aproximación arqueológica para ir atrás de sus formulaciones originarias y sus transformaciones. Para esto fue necesario identificar dónde se expresa la política de educación superior mexicana. Decidí centralizar los planes nacionales de educación para buscar las referencias y articulaciones discursivas de la calidad y la interculturalidad en ellos. Además de estos textos, analicé dos documentos centrales que expresan el proyecto de las UUI y, más específicamente, analicé los documentos directivos de los CIEES y de la UVI como los ámbitos de expresión de ambas políticas.

Tabla 1. Documentos de expresión de las políticas analizadas

Campos	Autor	Año	Documento
Política Educativa Educación Superior	SEP	1984	Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988
	SEP	1990	Programa Nacional de Modernización Educativa 1990-1994
	SEP	1995	Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000
	SEP	2001	Programa Nacional de Educación 2001-2006
	SEP	2007	Programa Sectorial de Educación 2007-2012
	SEP	2013	Programa Sectorial de Educación 2013-2018
Política de ESI	Casillas y Santini	2009	Universidad Intercultural: modelo educativo. México: SEP-CGEIB.
	CGEIB	2014	Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018. México: SEP
Aterrizaje de política de aseguramiento de la calidad en CIEES	CIEES	s/f	Filosofía de Trabajo
	CIEES	2015	Principios y estándares para la evaluación de programas educativos en las instituciones de educación superior de México.
	CIEES	2017	Proceso general para la evaluación de programas educativos de educación superior
Aterrizaje de política de ESI en UVI	UVI	2005	Programa General de la Universidad Veracruzana Intercultural. Documento de trabajo.
	UVI	2007	Licenciatura en Gestión Intercultural para el Desarrollo. Programa Multimodal de Formación Integral. Documento de Trabajo.
	UVI	2008	Conferencia de Búsqueda de Futuro. Documento de Trabajo
	UVI	2011	Memoria del Foro General. Documento de Trabajo.
	UVI	2014	Memoria. 1er foro intersemestral 2014. Para la planeación y el fortalecimiento de las funciones sustantivas de la UVI. Documento de trabajo
	UVI	s/f	Criterios de investigación vinculada para la gestión

Elaboración personal

Una vez identificados, en el proyecto oficial de la formulación de las políticas, los artefactos retóricos justificadores de ambas, sus metáforas movilizadoras, fue necesario proponer la discusión de estos conceptos y retóricas con los y las actores vinculados con los procesos de las mismas. Como señalé en el punto anterior, Marcus (2001) presenta seis propuestas para la materialización de la etnografía multisituada, en este caso tomo la propuesta de seguir las

metáforas. Principalmente en el caso de las nociones de calidad e interculturalidad, fue necesario identificar su uso y significación en ambas políticas y en distintos actores, inclusive regionales y globales como es el caso del Banco Mundial (Maldonado, 2001).

De esta forma, seguir la metáfora implicó distintas etapas, desde su identificación en las formulaciones oficiales de la política, pasando por los usos discursivos de los actores clave hasta la observación de las acciones de los sujetos involucrados en los procesos de las políticas. Así, este ejercicio de antropología de políticas públicas, combinó tres procesos de investigación, el análisis documental, las entrevistas y las observaciones etnográficas. Las observaciones se basaron en el registro y discusión de viñetas etnográficas (Shore, 2010), que ilustran y condensan procesos más amplios y que son el resultado de construcciones históricas que he intentado mapear remitiendo procesos mexicanos e internacionales desde mediados del siglo XX.

Las viñetas etnográficas fueron registradas durante tres años en los distintos momentos y etapas que pasaron las sedes Las Selvas y Grandes Montañas para la evaluación de los CIEES. Con relación a las entrevistas, con ellas busqué reconstruir la historia, procesos y transformaciones de ambas políticas para lo cual busqué entrevistar a los actuales y anteriores directivos de los CIEES, de la CGEIB y de la UVI. En estas entrevistas busqué también identificar las significaciones personales e institucionales de las metáforas movilizadoras y artefactos retóricos que había identificado en el análisis documental de las políticas.

Tabla 2. Expertos, formuladores y gestores de las políticas entrevistados

Conocimiento sobre	Nombre	Cargo/función
CIEES	Rafael Vidal Uribe	Coordinador General - CIEES
CIEES	Javier De La Garza	Ex Coordinador General - CIEES
CIEES	Emilio Quintana	Asistente Comité Artes Educación y Humanidades - CIEES
CIEES	Ubaldo Ramírez	Ex Asistente Coordinación General - CIEES
CIEES	Manuel Mora	Ex Asistente Comité Artes Educación y Humanidades - CIEES
CIEES	Héctor Muñoz Cruz	Miembro del comité de Artes, Educación y Humanidades - CIEES
CPAE	Angélica Hernández	Docente UVI sede Grandes Montañas - Par evaluadora de Programa ESI
CPAE	Francisco Rosado May	Ex Rector UIMQRoo - Par evaluador de Programa ESI
CPAE	Aimé López	Docente UVI sede Las Selvas - Par evaluadora de Programa ESI
CPAE	Víctor Abasolo	Docente UVI sede Grandes Montañas - Par evaluadora de Programa ESI
CPAE	Héctor Muñoz Cruz	Docente UAM Xochimilco - Par evaluador de Programa ESI
CGEIB	Sylvia Schmelkes	Primera coordinadora General CGEIB
CGEIB	Fernando Salmerón	Segundo coordinador General de la GCEIB
CGEIB	Lourdes Casillas	Responsable Universidades Interculturales CGEIB
UVI	Sergio Téllez	Fundador y primer director de la UVI
UVI	Mariano Báez	Segundo director de la UVI
UVI	Shantal Meseguer	Directora UVI 2015 - 2018
UVI	Alonso Sánchez	Secretario UVI
UVI	Citlaly Rivera Bautista	Responsable PFCE en UVI Xalapa
UVI	Juana Santes Gómez	Responsable Estadística UVI Xalapa
UVI	Davis Islas Bravo	Responsable de laboratorios multimedia UVI Xalapa
UVI	Areli Castilla Chiu	Coordinadora de la Sede Las Selvas de la UVI
UVI	Aimé López González	Docente UVI Las Selvas
UVI	Julieta Jaloma	Docente UVI Las Selvas
UVI	Érika Fuentes Roque	Docente UVI Las Selvas
UVI	Felipe Mata	Coordinador de la sede Grandes Montañas de la UVI
UV	Laura Martínez	Directora Dirección De Planeación Institucional UV

Elaboración personal

Considero importante detenerme en la colaboración como pieza clave para entender, no sólo mi presencia en el campo, sino la lógica misma de construcción, análisis e interpretación que he llevado a cabo en este trabajo. Geográficamente la investigación ha ocurrido principalmente en cuatro espacios, Huazuntlán, Tequila y Xalapa en Veracruz y en distintas oficinas de instancias públicas en la Ciudad de México, pero ha intentado también vincular la creación de las políticas analizadas, y su funcionamiento, con los procesos regionales que implicaron trabajos de articulación en Managua y Buenos Aires al participar en reuniones de trabajo sobre educación superior, interculturalidad y pueblos indígenas, en mayo de 2016 y octubre de 2017 respectivamente. Esto se explica a partir de lo señalado por Schwegler y Powel (2008), quienes sostienen que el campo multisituado de la investigación implica no

límites geográficos sino de la orientación, de sensibilidad para seguir el proceso de las políticas y los distintos campos de poder implicados.

Como vengo señalando, la noción de colaboración resulta central para el abordaje epistemológico de las políticas públicas. Como presenté en la sección anterior es claro que la mayoría de autores que estudian el Estado y las políticas públicas desde la antropología demandan un giro que centraliza la posibilidad de construir conocimiento en la colaboración. Y esto por los retos que trae trabajar con comunidades epistémicas y sus expertos. No se trata de una diferenciación en cuanto al valor, importancia o complejidad de los conocimientos y saberes de funcionarios y expertos, versus a los de indígenas, campesinos, pobladores de zonas urbanas pobres, y otros grupos subalternizados con los que clásicamente ha trabajado la antropología. Se trata de la diferencia que implica la pertenencia al mismo mundo/campo epistémico del antropólogo y los expertos.

Voy a intentar explicarlo mejor, decía recuperando el debate sobre colaboración en la sección anterior, que la antropología de distintas formas desde su origen, pero sobre todo desde los años setenta con el giro interpretativo y el cuestionamiento de la autoridad etnográfica (Clifford, 2001), ha introducido la noción de colaboración para transformar la figura de los sujetos de estudio, clásicamente informantes, en pares que negocian las interpretaciones. Sin embargo, estos pares y reflexivos sujetos del campo, geográficamente, estaban circunscritos a espacios donde el valor de las interpretaciones finales del trabajo antropológico, no estaban en cuestión. Podían darse diversas y complejas, y hasta tensas, negociaciones en torno a las interpretaciones que el antropólogo podía, o no, negociar y compartir con los sujetos, sus informantes; sin embargo, el texto final, la autoridad científica de la etnografía como texto, no estaría sujeta a su juicio crítico. En última instancia, serían los jurados académicos, las editoriales y los grupos de pares en congresos y asociaciones, quienes dictaminarían la validez de la etnografía, mediante su aceptación o refute. Aquí, el peso de la etnografía geográficamente delimitada, lo que implicaba una ubicación en un espacio físico concreto y un espacio otro y distante del campo académico, era lo que condicionaba el escaso peso de las voces de los sujetos en la adjudicación de autoridad científica al texto.

Como señalan Holmes y Marcus (2008), en el caso de la antropología de las políticas públicas, que implica el trabajo con comunidades epistémicas de expertos e importantes funcionarios con grandes acervos de capital social, político y económico, la noción de colaboración va más allá de una demanda ética por la incorporación de las voces de los sujetos subalternizados. Se trata de una condición inevitable determinada por el expertise de los sujetos del estudio, exigida por su capacidad, no solo de proporcionar información reflexionada, filtrada y analizada previamente, sino por su capacidad de incidir en la aceptación y valoración de nuestros trabajos e interpretaciones. De esta forma, a mi modo de ver, la propuesta de la antropología de las políticas públicas marca un movimiento de la centralización de la reflexividad como forma de conocimiento antropológico desde la década de los setenta (Clifford, 2001), a la colaboración que va de la mano con la categoría de experto.

En esta propuesta, como yo la entiendo y aplico en este trabajo, la reflexividad es importante, pero dejó de ser la postura exclusiva del investigador, para ser una condición de los expertos. En este marco, la colaboración (la negociación de interpretaciones y las complejas interacciones con importantes funcionarios) se ha convertido en el núcleo que caracteriza la construcción de conocimiento antropológico. En mi reflexión sobre el proceso llevado a cabo en esta tesis, tendría que señalar que la colaboración ocurrió de ambas formas, con expertos detentores de un alto capital social y con expertos con menor poder social de censura, que, al mismo tiempo, se presentan como actores académicos y más autónomos (institucionalmente) en sus percepciones. Siendo que en esta investigación estos dos grupos están representados por los altos funcionarios y expertos de las políticas, como los directivos de los CIEES y de la CGEIB, por un lado, y los actores que aplican y reformulan en campo su función y fundamentos, como son los docentes de la UVI por el otro. Los directivos de las políticas, son funcionarios y académicos de carrera, que se han encontrado ubicados en puestos similares de la administración pública (o semi-pública) en ocasiones anteriores. Con ellos y ellas ha sido más difícil conversar, en un caso tomó más de tres meses concretizar una entrevista, en otros nunca fue posible obtener respuesta a los pedidos de entrevista, y no han estado ausentes los cuestionamientos a la relevancia de mi pregunta por las bases y objetivos de las políticas que gestionan. Entre estos importantes expertos los limitados tiempos y

visiones institucionales explican en gran medida, y como señalado por Schwegler y Power (2008), la dificultad de contacto.

Al interior de este grupo de expertos, hay también diferencias, que tienen que ver con mi pregunta por las posibles limitaciones de una evaluación única que no contempla las diferencias de modelo y objetivo social y educativo. En este sentido, encontré respuestas empáticas a mis preguntas en el grupo de expertos de la CGEIB, que mostraron una visión crítica del sistema de evaluación cuestionando la dificultad de explicar el modo de trabajo de la ESI en los sistemas cerrados de evaluación. La empatía con la pregunta y discusión fue la base para la ampliación de las entrevistas e intercambios de percepciones. Del otro lado, entre los expertos de los CIEES, las preguntas parecían incomprensibles o irrelevantes, lo que ante la falta de empatía restringió la posibilidad de acceso a sus percepciones personales y opiniones.

Fue también distinta la recepción del tema y relación construida con los expertos que defino como principalmente académicos y autónomos en sus reflexiones, los aplicadores de la política de ESI, docentes y gestores de la UVI, y de la política de evaluación, los pares académicos de la evaluación in situ propuesta por los CIEES. Estos actores, los implicados en el cotidiano en procesos académicos, quienes no provienen de trayectorias en la administración pública, son receptores, y al mismo tiempo aplicadores de ambas políticas, son los que en el día a día viven, aplican, resisten, interpretan y transforman la política de universidades interculturales en la licenciatura que ofrece la UVI, y son también quienes ejecutan en la práctica la evaluación de programas educativos. Con estos expertos la colaboración se generó posibilitando el debate e intercambio de interpretaciones en relaciones más parejas en cuanto a nuestras capacidades de imposición de significados e interpretaciones; en parte porque estos sujetos frente a mis preguntas se cuestionaron de forma académica y personal, sin colocarse en el papel de responder institucionalmente.

Por otro lado, al analizar la historia de construcción de las políticas, resulta fundamental considerar las diferencias en el lugar de poder que ocupan en la jerarquía de los intereses del Estado. En el encuentro de políticas que yo analizo, es la política de ESI la que se ve

increpada por el poder y la intencionalidad de la política de evaluación de la calidad. La política de evaluación viene construyéndose dentro de la misma SEP y de la ANUIES desde mediados de la década de 1960, mientras la política de universidades interculturales, es un proceso de discusión reciente en los ámbitos federal y estatal. La ESI entra al foro de las políticas públicas recién en el siglo XXI, como estrategia para transformar las demandas que se articulan específicamente sobre el tema, en las últimas dos décadas del siglo pasado, y que habían dado pie al inicio del discurso político de la interculturalidad con el cambio constitucional de 1992⁸. Como se verá en la segunda sección de esta tesis, la política de evaluación se ha vinculado, en las últimas décadas con las políticas de administración y control del gasto público, motivo por el cual ha pasado a ocupar un papel importante para el sector; frente a esto, la política de ESI se vislumbra como una política restringida para población excluida y minoritaria por lo cual tiene un presupuesto e impacto menor y ocupa un lugar secundario en las políticas sectoriales.

Este escenario influye también en la diferencia en las jerarquías de poder entre los expertos con los que trabajo y ha determinado la estrategia de entrada y desarrollo del trabajo de campo. Desde los principios reseñados como centrales por las bases epistemológicas señaladas (Shore y Wright, 1997; Schwegler y Powel, 2008) este mapeo de las diferencias y relaciones de poder entre los diversos actores y expertos de la investigación ha sido clave para organizar la discusión y construcción de la misma. Avanzar en la identificación de las características de los sujetos de las políticas, a la posición y diferencia entre las mismas políticas en el mapa político nacional, permitió abordar los problemas considerando el lugar de las mismas en la gubernamentalidad (Shore, 2010) neoliberal global. Así, en la búsqueda de su intencionalidad fue importante encontrar los trabajos que mapeando el flujo de los discursos señalaban la fuerte influencia global de entidades como el Banco Mundial en el establecimiento de prioridades y rumbos de política pública aparentemente nacionales (Maldonado, 2001).

⁸ La declaración constitucional de México como país pluriétnico.

Capítulo 2. La problemática: tres notas sobre la construcción de la comprensión del efecto educativo y la necesidad de medirlo

En el este capítulo presento la problemática en la cual se inscribe esta investigación. Siendo la pregunta de investigación ¿cómo lograr que los procesos de evaluación universitaria sean capaces de garantizar la calidad en las UUII, sin convertirse en herramienta de desprestigio y desactivación de las mismas? Esta mirada desconfiada del proceso de evaluación, se apoya en una discusión que vengo desarrollando desde la maestría y que centraliza el cuestionamiento de la función social de la educación formal (Olivera Rodríguez, 2013 y 2014). De esta forma, en la presente investigación me he permitido volver sobre cuáles son las bases, los objetivos básicos de la universidad, para así poder ubicar cuál sería la función y aporte de la evaluación de la calidad. En otras palabras, me he propuesto analizar el origen y transformaciones de la universidad para poder comprender a qué llamaríamos calidad de la educación superior cuando hablamos de evaluaciones.

Así, considero que la mirada en torno a la historia de la universidad como institución social, proporciona el paisaje en el cual se inscribe la discusión que presento en esta tesis. Esta búsqueda por una mirada amplia que permita contextualizar críticamente el fenómeno estudiado responde también a la propuesta de la antropología de las políticas públicas de embarcarnos en etnografías que se pretendan multi-situadas y multi-temporales. He llamado y organizado este capítulo en tres notas sobre la construcción de la visión hegemónica sobre la función social de la universidad, lo que a su vez se vincula con la centralidad cada vez mayor que ha tenido la medición como estrategia de control, y legitimada por metáforas de justicia social como calidad, equidad y desarrollo.

2.1. Sobre la función social de la universidad: humanismo para pocos y empleabilidad para muchos

Como señala Tamayo y Salmorán (2013), la universidad como institución, o como corporación, con normas y procedimientos propios reconocidos por otras instituciones, es fruto de los procesos gestados entre los siglos XI y XIII, de rupturas y tensiones entre los

poderes eclesiástico y estatal, del crecimiento de los centros urbanos y del nacimiento de corporaciones de profesionales, principalmente de juristas y administradores. Desde los últimos siglos de la edad media se lleva a cabo el largo proceso de constitución de espacios de transmisión de conocimientos, tanto técnicos (copísticos y de traducción) como de filosofía, medicina y jurisprudencia (Tamayo y Salmorán, 2013). Se trata de la constitución de la escuela urbana y de la universidad que, desde su origen medieval, tuvieron en su razón de existir una mezcla de transmisión cultural y preocupación por el oficio, siempre para las élites, de financiamiento privado y en lucha por la autonomía del Estado y de la Iglesia (Tamayo y Salmorán, 2013).

El análisis que propone Tamayo y Salmorán (2013) se basa en el carácter corporativo de la universidad, lo que permite la identificación de su origen. Este origen se observa en el proceso de desarrollo y transformación de la pequeña escuela superior urbana, en torno a la figura de un clérigo, para la transmisión de la cultura y del oficio del jurista, hacia instituciones que crecen por el incremento de estudiantes, generando demandas de infraestructura y organización de procesos. Así, la universidad como corporación se refiere a la definición y reconocimiento externo de reglas de funcionamiento, contenidos curriculares y de procedimientos de graduación, además de la constitución de normativas de límites y puciones para los infractores, tanto estudiantes, como docentes y los nuevos directivos. En este proceso se va gestando la demanda por autonomía universitaria, siendo que estas corporaciones nacen dependientes, primero de la Iglesia, y luego del Estado, quedando a merced de los intereses específicos de estos poderes y personalidades.

Con el humanismo renacentista se centraliza la idea de la cultura como el conjunto de conocimientos necesarios para la vida urbana y política, la jurisprudencia no pierde centralidad, pero la filosofía, las artes y otros campos del saber, como las ciencias liberales, cobran protagonismo en las escuelas al centralizar la importancia del conocimiento por el conocimiento. Esto mantiene la elitización de los conocimientos y, apoyado en la teoría medieval de la *Translatio Studii*, se va consolidando la comprensión de neutralidad, incuestionabilidad y homogenización del conocimiento, por definición, europeo (Tamayo y Salmorán, 2013).

En Europa, entre los siglos XVII y XIX, se gestan tres modelos de universidad: la de tradición francesa, basada en la excelencia en la formación profesional; es decir, de una profesión o de un campo del conocimiento; la de tradición anglosajona, de educación general o liberal, más humanista; y la de tradición alemana, basada en el desarrollo de la investigación y de la formación científica investigadora (Wittrock, 1991). En la constitución de lo que conocemos como la universidad moderna, se expandió el modelo alemán. El humanismo renacentista había centralizado la filosofía y el pensamiento clásico dejando de lado la ciencia, que sólo desde el siglo XIX es considerada la clave del conocimiento. La neutralidad científica, como principio del pensamiento moderno, quita espacio al humanismo y al pensamiento subjetivo y filosófico. Las universidades continúan siendo espacios de élite, abiertas sólo a quienes pudieran pagarlas. Como señala Wittrock (1991) la ciencia no era un factor importante en las universidades de la mayor parte de Europa durante los siglos XVII y XVIII. Explica el mismo autor que la universidad moderna basada en la producción de conocimiento científico es la “respuesta lógica de las instituciones de enseñanza superior a las necesidades funcionales, primero de una industria y después de una información —y conocimiento— basados en la sociedad” (Wittrock, 1991, p. 77).

De esta forma, para el siglo XIX, la función social de la universidad no está solo en la formación humana, la transmisión del conocimiento y la formación profesional (que inicialmente llamé formación para oficios), ingresa un aspecto nuevo que es resolver los problemas sociales generados en el campo de la industria. Como señala el mismo autor, esta característica de responder cada vez más a las necesidades del sector productivo privado, ponen en cuestión, después de varios siglos, la autonomía universitaria que comenzara a gestarse en el siglo XIII. Sin embargo, como sostiene Wittrock (1991), la ampliación y multiplicación de las universidades en el siglo XIX no implicó el seguimiento de un modelo monolítico basado en la investigación pragmática al servicio del mercado, evidentemente negociaciones se dieron entre los tres modernos modelos de universidad, dando espacio a instituciones que pretendían la inclusión de una formación general, basada en la transmisión de la cultura, una formación profesional específica y una formación en investigación científica.

En América Latina la colonización había creado universidades desde mediados del siglo XVI; sin embargo, los procesos de independencia demoraron en generar proyectos nacionales y fue sólo a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX que se comienza la constitución de proyectos nacionalistas que cuestionan la naturaleza europeizada de las universidades latinoamericanas, lo que ocurre con la lucha por la modernización universitaria del movimiento de Córdoba (Pastrana Rodríguez, 2008). En junio de 1918 se inicia en la ciudad de Córdoba, Argentina, el llamado Movimiento de Córdoba, que representa el primer movimiento de rechazo de la naciente clase media argentina a la universidad señorial, herencia de la universidad colonial (Tünnermann Bernheim, 1998, p. 104). En el marco del surgimiento de sociedades nacionales, se plantea la necesidad de redefinir la relación entre sociedad y universidad, cuestionando su razón social.

Como señala Tünnermann Bernheim (1998), en un marco de modernización capitalista, de presencia obrera, de crecimiento de clases medias profesionales y de rápida urbanización, el movimiento de Córdoba articula el descontento de los nuevos sectores, que visibilizan en la universidad la vía de profesionalización, empleabilidad y movilidad social, ideas novedosas que centralizaban el papel de la universidad para el progreso, que luego serán sistematizadas en la teoría del capital humano. Según este mismo autor, esta clase media argentina está no solo influenciada por el pensamiento europeo, sino en gran parte constituida por la inmigración iniciada en la década de 1860, principalmente italiana con la que llegaron muchos anarquistas (Tünnermann Bernheim, 1998, p.105). También están presentes las ideas democráticas liberales norteamericanas en boga al final de la primera Guerra Mundial y una raíz liberal-burguesa y anticlerical (Tünnermann Bernheim, 1998, p.107). De esta forma, el movimiento de Córdoba combinó demandas de distinto origen político y teórico, corrientes liberales, socialistas y anarquistas, articuladas en la demanda por la modernización de la sociedad y el progreso nacional (Tünnermann Bernheim, 1998, p.107).

Como señala Pastrana Rodríguez (2008), los principales postulados del Movimiento de Córdoba se resumen en las siguientes demandas: cogobierno de estudiantes y profesores; autonomía universitaria, política, docente y administrativa; elección de todos los mandatarios

de la universidad por asambleas con representación de profesores, estudiantes y egresados; docencia libre, con mandatos de cinco años que solo podían renovarse por la apreciación de la eficiencia y competencia; participación de estudiantes y docentes en la asignación de docentes por concurso de mérito; gratuidad de la educación superior; educación masiva, no elitista; revisión crítica de los contenidos de los programas académicos; inclusión de la extensión universitaria como obligación de la universidad, asunción de responsabilidad política con la Nación y la democracia; democracia universitaria para la libre expresión de las ideas; investigación científica universitaria; descolonización de la educación universitaria, rompiendo con los “falsos aristocratismos, los prejuicios radicales, el desprecio a los pueblos de América y sus culturas populares, el eurocentrismo y la fascinación por el desarrollo tecnológico de Estados Unidos (...)” (Pastrana Rodríguez, 2008, p. 316); y derecho a la universalización, al acceso a los saberes universales, “a partir, eso sí, del entorno social que la justifica” (Pastrana Rodríguez, 2008, p. 317).

El Movimiento de Córdoba tuvo importantes repercusiones en otros países de la región. Como sostiene Pastrana Rodríguez (2008), en las décadas de 1920 y 1930 Chile, México, Perú, Cuba y Colombia fueron escenarios de lucha universitaria inspirada en el Movimiento de Córdoba. La gratuidad y universalización, muchas de las demandas del Movimiento de Córdoba en Argentina y el resto de América Latina demoraron décadas en ser sancionadas en la legislación universitaria, siguieron siendo demandas hacia mediados del siglo pasado. Se sostiene aquí que estas demandas se fortalecen y generalizan con los ideales del desarrollo y la democracia de los Estados-Nación de la posguerra, hacia mediados del siglo pasado (Wittrock, 1991).

La ampliación de la educación superior, implica un cambio en la comprensión de la función de la universidad donde la lógica de la empleabilidad y la formación técnica, siempre presentes en el ideal universitario, cobran mayor fuerza y parecen centralizar su justificación social. El crecimiento de la matrícula en la década de 1960 es general en la región; como señala Rodríguez Gómez (1995), entre 1960 y 1969 la matrícula en educación superior en México crece un 10%. Esto evidencia que la ampliación de oferta permite canalizar una demanda no atendida con anterioridad, pero también se explica por los cambios políticos e

ideológicos que se apoyan en el discurso meritocrático del capital humano, que sostienen que con las mismas oportunidades educativas los sujetos podrán desarrollarse y generar movilidad social. Por eso las demandas por una universidad pública para todos, hacia mediados del siglo pasado, se explican por la defensa de la universidad como espacio de confluencia de clases, espacio democrático porque garantiza el encuentro de ricos y pobres donde el desarrollo del conocimiento es el fin para un desarrollo nacional. No es gratuito que en este periodo los nacionalismos sean característica de los gobiernos de la región (Rodríguez Gómez, 1995).

Desde una mirada crítica en los cambios y discursos políticos desde los intereses del capital, queda evidente que, lo que explica la demanda por des-elitización de la educación formal, su universalización, es la necesaria ampliación de las clases medias trabajadoras, para lo cual se exagera la promesa de la empleabilidad como resultado de la escolaridad (Olivera Rodríguez, 2015). Para este momento, la tensión entre los tres modelos de universidad moderna deja atrás el modelo inglés liberal, para centralizar la importancia de la formación profesional y la formación científica para el desarrollo del ámbito productivo.

Al analizar el peso que ha tenido la visión de la universidad como formadora de mano de obra, es interesante analizar también la demanda como propone Rodríguez Gómez (1995). Como señala este autor, no en todos los países de la región el proceso de modernización y desarrollo ocurrió de forma lineal y homogénea; sin embargo, en México, Argentina y Brasil la industrialización y el fortalecimiento de las empresas públicas, fue la base para garantizar un crecimiento en la demanda de mano de obra como promulgaba el modelo de sustitución de importaciones y la teoría del capital humano (Rodríguez Gómez, 1995, p.56). En este marco, estos países vivieron en la década de 1960, un incremento en la demanda de mano de obra, que en un inicio sirvió para respaldar la expansión de oferta y demanda por educación superior. Esta mayor demanda de mano de obra en los sectores públicos, burocracias y productivo, generó un cambio en la demanda, hasta la década de 1960 la principal demanda de los estudiantes en la universidad era por carreras liberales, ya en la década de 1960, con la ampliación de la oferta, se evidencia una mayor demanda por cursos técnicos y vinculados

con la formación de oficios y carreras demandadas por el sector productivo (Rodríguez Gómez, 1995, p.66).

De esta forma, si el renacimiento y los primeros siglos de la modernidad permitieron la visión de la universidad como transmisora de conocimiento y cultura, el desarrollo capitalista desde el siglo XIX empujó a la centralidad del conocimiento científico, lo que rápidamente se relacionó con entender la universidad como espacio de formación de profesionales que resuelvan las demandas del campo productivo. De esta forma, la función social de la universidad se entendió como fuente de empleabilidad y democracia económica, teniendo un importante punto de crecimiento a mediados del siglo XX. El ideal político de movilidad social y democracia económica generaron, en ese aparente movimiento de universalización de la educación formal, un estrechamiento de su comprensión que parece dejar de lado el humanismo y centraliza la empleabilidad.

2.2. Sobre el efecto educativo y los impactos de la educación superior: caminando hacia las mediciones

Como mencioné en el acápite anterior, en los años posteriores a la II Guerra Mundial se generan cambios teóricos y políticos para responder al nuevo escenario mundial. Fortalecido el análisis sociológico sobre la educación, por las miradas económicas del sistema social, aparece la teoría del Capital Humano que, desde una posición neutra y desde el naciente discurso del desarrollo, va a sostener la importancia de la escuela como generadora de mayores oportunidades de movilidad social para los individuos (Alves, 2006; Canario, 2001).

La teoría del capital humano surge como una herramienta conceptual para entender la función social de la educación formal, además de explicar el *efecto educativo* esperado, movilidad social y desarrollo, pero es también el nuevo discurso político que articula las políticas y programas en torno a la universalización de la educación (Olivera Rodríguez, 2013). Es importante puntuar que el desarrollo se convierte en el discurso político más importante desde la posguerra y organiza la acción política y pública desde entonces. También es un tema central que con la posguerra surge y se consolida una serie de organismos multilaterales que

pronto se convierten en los mecanismos a través de los cuales se globalizan las tendencias políticas. Un cuarto factor central en este proceso de construcción de la política global de la posguerra es la declaración de los derechos universales, que coloca en el plano de un derecho para todos, el acceso a educación, hasta antes incuestionablemente de élites. Como decía en la sección anterior, todos estos factores están por detrás del surgimiento de la demanda por universalización de la educación básica y superior.

Como explica Wittrock (1991), entre las décadas de 1950 y 1960 se generó tanto en Europa como en Estados Unidos y América Latina el más grande incremento de instituciones de educación superior (IES) y de los gastos públicos en universidades, de forma particular vinculados con la investigación universitaria⁹. La posguerra “significó el fin de una concepción tradicional predominante de la investigación universitaria como una actividad básicamente cultural, incluso noble, con un interés sólo indirecto respecto a los asuntos más mundanos de un País” (Wittrock, 1991, p. 86). Los cambios no se dan, por lo tanto, solo en el plano de la universalización y ampliación de acceso a educación superior, sino del tipo de universidad que se espera. Con las escuelas de graduados surgidas desde las primeras décadas del siglo XX (Wittrock, 1991), se defiende el conocimiento humanista situándolo en el exclusivo campo de los estudios especializados de posgrado. Con esto es posible generalizar una educación profesionalizante y técnica para las masas y mantener para las élites el acceso a las ciencias liberales.

En la investigación sociológica, los debates y preocupaciones teórico-políticas comienzan a centrarse en señalar los límites o logros en el aporte de la escolaridad al desarrollo. Por este motivo, la investigación educativa, desde la segunda mitad del siglo pasado, comienza a concentrar el análisis en los logros o fracasos del sistema escolar en términos de producir movilidad social y desarrollo (crecimiento económico), cobrando centralidad los estudios sobre calidad educativa y cobertura del sistema escolar por ser dos factores identificados como los posibles limitantes a la promesa de movilidad e igualdad social. Como analiza Rodríguez Gómez (1995) para el caso latinoamericano, el crecimiento de la oferta educativa

⁹ Para una reflexión sobre el tema en el caso regional latinoamericano ver Rodríguez Gómez (1995) y para un análisis del caso mexicano ver Kent (2016 [1993]) y Martínez Riso (2015).

y la transformación de su naturaleza es fácilmente vinculable a los movimientos económicos internacionales que caracterizan la consolidación de un sistema de acumulación basado en la producción industrial de inclusión masiva. Como muestra este autor, este crecimiento universitario basado en una demanda creciente de mano de obra especializada, tiene un tiempo de vida de poco más de quince años, agotándose junto al modelo de acumulación que los sustentaba, a mediados de la década de 1970.

La expansión de la masa profesional genera nuevos problemas, mayor competencia por los espacios laborales genera la necesidad de establecer diferencias en el valor de los diplomas, además de complejizar la vigilancia sobre la calidad de la educación superior, hasta el momento basada en el control de las élites. La ampliación de la oferta de educación superior obliga, entonces, a evidenciar la necesidad de garantizar la comparabilidad entre los programas universitarios y de educación superior, lo que pasa por un tema de organización del sistema y definiciones de calidad. De esta forma, aunque para mediados de la década de 1970 la ampliación de la escolaridad no representaba las mismas oportunidades de empleabilidad que cinco o diez años atrás, no se cuestiona los límites económicos que están presionando la subsistencia del control estatal en amplias burocracias y empresas nacionales, sino que se centraliza una preocupación por la eficiencia de la universidad y la calidad.

Con el intuito de medir estos logros para justificar la ampliación de la escolaridad como meta nacional, desde la posguerra algunos conceptos aparecen vinculándose a los estudios sobre educación bajo la lectura del capital humano: movilidad social, calidad de vida y empleabilidad. Específicamente, la relación entre escolaridad y movilidad social, se ha demostrado bajo la medición de los llamados retornos de la educación. Según el Capital Humano (Becker, 1962), en países desarrollados, especialmente Estados Unidos, existe una correlación entre salarios y nivel educativo. Por eso el camino para el desarrollo es que los países pobres apuesten por incrementar el nivel educativo de la población para hacerlos competitivos y productivos en el mercado. Bajo esta pretensión, la ecuación de Mincer (1974), herramienta principal para el cálculo de los retornos de la educación, compara la inversión por año estudiado (normalmente solo gastos escolares como costos de matrícula,

útiles, movilidad, pero no costos familiares y pérdidas de ingreso por estudio) con el incremento salarial que ese año más de estudios representa.

Desde el Capital Humano el principal *efecto educativo* (entendido como el aporte de la educación formal) es la empleabilidad y la consiguiente movilidad social e incremento de la calidad de vida por aumento de capacidad de consumo. La idea es que el paso por la educación formal forma a los individuos y los prepara para desempeñarse como trabajadores útiles (productivos), a través de la adquisición de habilidades cognitivas. Vale la pena señalar que desde la década de 1970 surgieron críticas que señalaban la existencia de otras habilidades que eran valoradas por el mercado laboral y que no necesariamente estaban asociadas a la escuela, motivo por el cual se explicaba una inconstancia en el valor de los diplomas escolares (Camfield, 2015). Como observamos hoy, el proceso de expansión y democratización educativa fue rápidamente visto como la causa del debilitamiento de las universidades y su retorno económico. La expansión y universalidad del acceso a educación superior, rápidamente genera la devaluación de diplomas y la preocupación de las élites por diferenciar las cualidades (valores) de los diplomas ostentados (Bourdieu, 2005).

Como respuesta a estas miradas escépticas sobre el valor social de los diplomas escolares (Camfield, 2015), los defensores de la centralidad de la educación formal para el capital humano apuntaron que ésta aporta habilidades cognitivas (saberes) y no cognitivas (capacidades). De esta forma, desde los años setenta estos debates llevaron a ampliar la idea de lo que la educación aporta, el *efecto educativo*, recolocando en el centro la formación de mano de obra como objetivo de la escuela¹⁰.

Al considerar los logros del sistema educativo, se tiende a explicar la importancia de todos los elementos que implican una retribución monetaria, que incrementan la empleabilidad, o

¹⁰ Con base en esto, por ejemplo, es posible pensar una relación entre la defensa de la escuela como transmisora y desarrolladora de habilidades no cognitivas en los años 70, y el surgimiento de los currículos por competencias que entienden que el aprendizaje implica la adquisición de competencias (habilidades) y no solo de contenidos. Lo interesante es poner atención a que, aunque se amplíe la comprensión de lo que la escuela aporta, la valoración de estos elementos se sigue vinculando con el uso que el mercado laboral (mercado productivo) hace de ellos, lejos aún de las promesas del humanismo, la valoración social del aprendizaje escolar continúa centralizando la demanda del mercado.

como se menciona en los cursos profesionalizantes, incrementan el valor o costo del perfil del trabajador. El impacto, logro y eficiencia de la educación formal son medidos desde su impacto en el acceso a salario, movilidad social y consumo. Con base en esta revisión sostengo que existe una suerte de acuerdo tácito basado en la idea de que la escuela es importante para el desarrollo económico de las sociedades; es decir, se trata de una mirada desde el Capital Humano y el desarrollo¹¹, lo que implica que la transmisión de conocimientos, de cultura y de habilidades sociales no valorizadas en la asignación de salarios, han desaparecido de la discusión de para qué sirve la educación formal.

En la aceleración de los ciclos del capital que vivimos en el siglo XX (Rubio, 2012), el humanismo quedó cada vez más rezagado de las universidades, quedando, al menos, sí anulado de los discursos de política pública en torno a la función social de la universidad, y, por lo tanto, de su esperado retorno económico. Para entender el caso latinoamericano trabajos como los de Rodríguez Gómez (1995, 1999), desde una economía política de la educación, permiten mostrar la relación directa entre, no solo los discursos sobre el valor de la educación como el del capital humano, sino la misma acción política en torno al crecimiento o control sobre la universidad. Es decir, es posible identificar cómo las formas que toma el Estado, de acuerdo a los procesos funcionales al modo de producción y acumulación imperante, permiten explicar el papel que tiene la educación en la política nacional y, de esta forma, entender la existencia de recursos económicos y de voluntad política para financiar el crecimiento de la universidad (como en la década de 1960 en América Latina) o la creación de sistemas que la fiscalicen y controlen (como en la década de 1990).

Desde una mirada histórico-estructural es importante evidenciar que tanto el discurso del desarrollo, como la teoría del Capital Humano que, como vengo señalando, son los discursos hegemónicos en la política educativa y en las ciencias sociales, responden a un momento particular del capitalismo, el capitalismo de intensificación industrial de la posguerra, y, por

¹¹ Si bien es cierto, desde una línea de la educación y la ciudadanía, una parte de la investigación educativa intenta defender el valor de la institución escolar desde su rol como formadora de ciudadanos, por la transmisión de valores (Reimers y Villegas-Reimers, 2006; Olivera Rodríguez, 2008 y 2011), en lo que respecta al impacto de la investigación educativa en la formulación de políticas públicas es innegable que la mayor presencia es de los estudios que señalan el retorno de la educación y su función como productora de desarrollo.

lo tanto, son coherentes con un modelo económico específico y no con todo modelo de acumulación capitalista.

Como han mencionado diversos autores (Gudynas, 2014; Escobar, 2007; Quijano, 2000), la noción de desarrollo, concretizada en una comprensión económica de la sociedad, aparece en el año 1949, sintetizando la noción de progreso propia de la modernidad. Desde una lógica de evolucionismo social unidireccional se comprende que el desarrollo es el punto que marca la diferencia entre los países ricos y los países pobres y se establece como meta para este nuevo progreso la capitalización de todos los países pobres (Sachs, 1999).

Amparado en una visión única de ideal de vida, la del bienestar y movilidad social (Tamayo, 1995), el desarrollo es medible, a través de todos los indicadores que permiten identificar cuantitativamente niveles de riqueza, como consumo y acceso a bienes y servicios. El desarrollo, entonces, surge vinculado directamente con la capacidad adquisitiva. Se trata de una construcción del desarrollo como concepto y modelo hegemónico de alcance mundial. Como vimos, hasta los años setenta, las políticas de desarrollo propusieron la industrialización y modernización de los sistemas de producción. Es decir, sostuvieron que el progreso, el bienestar, sería alcanzado por la constitución y/o el crecimiento de una industria nacional orientada al consumo interno. Sin embargo, la propia lógica del capital, que requiere el incremento constante de producción para la obtención de plusvalía, en su proceso natural generó una tendencia a mayor concentración de la riqueza.

El capitalismo de la posguerra, de ese crecimiento industrial que integraba a las clases trabajadoras porque eran consumidoras, comenzó a decaer en la década de 1970 y, para mediados de la década de 1980 había dado paso a una nueva etapa: el neoliberalismo, capitalismo centrado en el corporativismo y la financiarización. Si bien durante las décadas del crecimiento industrial, de crecimiento de las burocracias nacionales y de los mercados internos, había una oferta de empleo también en crecimiento que justificaba la idea de educación formal para emplearse y así, accediendo a salario poder consumir bienes (lo que era importante para la manutención económica del sistema), con el neoliberalismo esto

cambió y las clases trabajadoras, en gran medida ahora desempleadas, quedaron radicalmente excluidas del sistema (Rubio, 2012).

Con la financiarización de la economía y el debilitamiento de la industria y los procesos de producción interna, para abrir paso al libre comercio que permite la importación barata de bienes y alimentos subsidiados (McMichael, 2015 y Llambí, 1994), se contraen las industrias y las burocracias, generando grandes procesos de quiebra y desempleo. De hecho, se ha llamado desempleo estructural a la crisis de desempleo más grande que ha vivido el mundo moderno desde la década de 1970, y que, para muchos, aún no ha terminado (Rubio, 2012). Lo paradójico, es que, aunque el escenario político económico cambió, se ha mantenido la comprensión de una educación formal funcional a un sistema económico de crecimiento industrial, que no es más existente. Tocaría investigar mucho más, pero por el momento lanzaría como hipótesis explicativa, que la manutención del vínculo entre desarrollo y educación resulta funcional para el sistema porque permite responder a las demandas sociales con estrategias de ampliación de la escolaridad, sin generar una transformación más radical en el sistema económico, sin garantizar, siquiera, la prometida empleabilidad.

Todo esto evidencia lo que llamo el anacronismo del desarrollo y de la teoría del Capital Humano. Estos conceptos se han desvinculado del modelo económico en los últimos treinta años y, por lo tanto, son anacrónicos como ejes rectores de las políticas educativas en una sociedad, cuyo modelo de acumulación, se basa en la completa exclusión de las masas. En este actual modelo, la promesa de la movilidad social es débil, más débil que nunca. Sin embargo, es evidente también que, aunque somos conscientes del problema del desempleo, seguimos apostándole a ampliar nuestras carreras escolares lo más posible. De esta forma, no es la eficiencia del gasto ni el retorno a la inversión escolar lo que moviliza (o al menos lo único que moviliza) la apuesta por la educación formal. Y esto no está solo al nivel de la demanda sino también de la oferta pública, la apuesta por la ampliación de la escolaridad como derecho, educación para todos, sigue siendo un eje de las políticas nacionales.

Los compromisos internacionales en materia de política educativa, y sus aplicaciones nacionales, se dividen entre grandes contingentes y financiamientos en torno a la calidad (la

evaluación y la focalización de recursos por mérito y resultado¹²), y minoritarios y frugales programas y políticas que siguen en la línea de la universalización de la educación. Estas minoritarias pero presentes políticas en favor de la universalización y la educación para todos, al mismo tiempo combinan un discurso que articula el capital humano, educar a todos para que dejen la pobreza, con un rezagado humanismo que se visualiza en la educación para la ciudadanía, como derecho de todos y para la formación humana o desarrollo humano (en el mejor de los casos). Pero finalmente, tanto los contingentes por la calidad como los frugales programas de universalización se apoyan en la idea de justicia social, esta es su gran *metáfora movilizadora* (Shore y Wright, 1997).

Tal vez mientras la política de mayor gasto y sus instrumentos centralizaron la lógica de empleabilidad, algo de rezago humanista quedó en el sentido común social que sigue demandando educación formal, conocimiento y formación al margen del desempleo y que lleva a que políticas, tal vez minoritarias pero existentes, se articulen en torno al derecho a la educación. Como es la política mexicana de las UUII que con límites y contradicciones logra, con un impresionante juego de cintura, empujar un proyecto educativo que se propone no solo compensatorio y desarrollista sino con visos de interculturalidad crítica (Walsh, 2009).

2.3. Sobre la evaluación de la calidad en el desarrollismo educativo

Como señala Wittrock (1991), entre las décadas de 1950 y 1960, la investigación universitaria era reconocida y anunciada, sin tapujos, como fuente de poder y riqueza “una mercancía y una herramienta, no un abstracto conocimiento aristotélico de necesidad ocasional, sino un tipo de conocimiento baconiano útil” (Wittrock, 1991, p. 86). Como consecuencia, parte de la política pública en el campo educativo, en Europa y Estados Unidos, comenzó a concentrarse en la protección y captación de los recursos económicos resultantes de la investigación universitaria. El mercado del *expertise* y el conocimiento se volvió fundamental para la academia.

¹² Sobre este punto puede revisarse el trabajo de Maldonado, 2000 sobre las recomendaciones del Banco Mundial realizadas a México en los últimos 20 años, que claramente centralizan la privatización de la educación formal, la prioridad de la educación básica sobre la educación superior, la focalización de gastos en orden de mérito (des-universalización de la educación).

La extensión universitaria reflejaba el aporte y papel fundamental de la universidad y la investigación científica al desarrollo social. Desde el capital humano, el valor de la especialización y el desarrollo científico, se justificaban las subvenciones, que no exigían rendición de cuentas, ni pedían resultados rápidos. Todo esto estaba amparado en la creencia de que la ciencia era “algo bueno para la sociedad, que la investigación de calidad ofrecería altos rendimientos y que, en última instancia, implicaría un elevado crecimiento económico y un alto nivel de vida” (Wittrock, 1991, p. 86).

Sin embargo, para la década de 1970, todo esto terminó. La educación superior se vio increpada por una iniciante crisis financiera que contrariaba esta expansión y libertad de la investigación, con fines sociales y de retorno económico de largo plazo. Se trataba del reflujó de la rápida expansión universitaria de las décadas anteriores y de la llegada a los límites del sistema de acumulación de intensificación industrial. Como señala Wittrock (1991), los políticos y administrativos universitarios tuvieron que sacrificar el crecimiento y democratización de la educación superior ante las nuevas demandas por calidad y excelencia.

En este marco, a mediados de la década de 1980, una ola de cambios trajo al sector público de la mayoría de países miembros de la OCDE la lógica de la auditoria del costo-beneficio, introduciendo varios mecanismos del mercado para aumentar la eficiencia, la rendición de cuentas y el poder del consumidor (antes llamado ciudadano) sobre el sector público (Shore y Wright, 2000, p. 60). Estos elementos serían síntomas de una nueva racionalidad de gobierno, una “guber-mentalidad neo-liberal” (Shore y Wright, 2000, p. 61).

En términos de la evaluación y su papel, es mi argumento aquí que, si bien desde los años sesenta la evaluación venía apareciendo como herramienta para la planeación, en la década de 1980, es tomada por las tendencias neo-liberales en la educación, como herramienta para la medición de la eficiencia. Sobre este punto me detendré en el próximo acápite al discutir la diferencia en las concepciones sobre evaluación, de la evaluación punitiva y la evaluación-planeación. Como sostienen Shore y Wright (2000) y Strathern (2000), esta mentalidad neo-liberal de gobierno se basa en el uso de normas del libre mercado desde el gobierno para

organizar, no solo la vida económica, sino también, las actividades del Estado y de la conducta de los individuos. Ya no era posible apostar por retornos y beneficios económicos-sociales a largo plazo, la educación superior como inversión debía mostrar un retorno inmediato. Como servicio, y el estado como prestador de servicios, debe basar la administración del presupuesto público en la eficiencia de gasto y la evaluación y vigilancia con las herramientas.

En esta nueva *gubernamentalidad*, los mecanismos regulatorios actúan como tecnologías políticas que buscan alinear a personas y organizaciones (Shore y Wright, 2000). Esto viene a ser la consecuencia de un proceso que desde el inicio del capitalismo polarizó las visiones de derechos y de servicios encontrando distintos mecanismos para des-responsabilizar a las potencias y grupos de poder por los sistemas de inequidad, construyendo la fantasía de la responsabilidad individual por el éxito o fracaso en la movilidad social. De esta forma, como es señalado por los autores ya citados, las evaluaciones y auditorías del neo-liberalismo entienden a los jóvenes derechos de la posguerra, como servicios que deben ser efectivos en términos de costo-beneficio, dejando de ser pensados como algo a ser garantizados universalmente.

Esto se gesta desde la lógica empresarial que, al enquistarse en el sector público, organiza toda la lógica de gasto público y de responsabilidades del Estado en términos de sistemas de efectividad de gasto y auditorías para controlar la eficiencia; siendo el elemento primordial el Estado como empresa, respondiendo a la lógica básica del capital: mayor producción con menor inversión. La eficiencia implica, entonces, necesariamente recorte del gasto porque mayor producción con menos gasto es lo que permite competir con bajos costos en el mercado global. Otros valores, en este Estado empresarial proveedor de servicios, son la transparencia, la equidad, el control, la inclusión y el desarrollo para todos, que se perfilan como las justificaciones morales en este proceso de legitimación en el cambio del imaginario de Estado. ¿Cómo criticar el sistema que promete eliminar la corrupción para promover la eficiencia de gasto y la autonomía? Es este juego en la retórica entre lo moral y lo financiero que da forma a lo que Thedvall (2015), citando a Brunsson (2006), llama *mecanismos de esperanza* del Estado neo-liberal.

Como señalan Shore y Wright (2015), las auditorías son comúnmente instrumentos técnicos que dicen proveer evaluaciones sistemáticas e independientes de los datos, finanzas, documentos, operaciones y desempeños de un proyecto, con el objetivo de identificar la validez y confiabilidad de la información provista, y de corroborar el sistema de control interno de una organización como la universidad. Desde las últimas décadas del siglo pasado existe una industria global de organizaciones que miden, rankean y audita la educación superior, que se basa en la idea de lograr calidad, eficiencia y transparencia y se apoya en tecnologías que producen sujetos calculados, responsabilizados y auto-controlados (Shore y Wright, 2015).

Al mismo tiempo, temas como responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas aparecen hoy mezclados con técnicas modernas de prestación de cuentas y administración financiera, como si fueran sinónimos. Lo interesante es que no está en debate el contenido de lo que se comprende por responsabilidad, transparencia o calidad, sino la construcción de mecanismos que las garanticen. Como señala Power (citado por Douglas-Jones, 2015, p. 54), en la práctica, la lógica de las auditorías reemplaza el monitoreo de calidad por el monitoreo de sistemas para monitorear calidad.

Sin embargo, y como vengo intentando mostrar, esto más que una torpeza o un error, es el resultado de la configuración de una universidad moderna en transformación que a lo largo de cinco siglos fue abandonando al humanismo como su meta, para fijar su razón de ser, y la expectativa de sus efectos, en los retornos económicos individuales, nacionales y empresariales. Dicho de otra forma, en esta larga pugna por la constitución de la universidad parece haber perdido el humanismo y la formación general liberal, para dar todo el protagonismo a la formación especializada al servicio del sector productivo privado. Sector que, como también señalé, se ha visto reemplazado por un sector financiero especulativo de muy pequeña demanda de mano de obra altamente especializada. Nuevamente, la combinación de una retórica moral funcional a una práctica política, cuyo proyecto de sociedad es liberal y privatizada, es lo que prima en la política educativa neo-liberal y en la universidad del siglo XXI.

Ahora bien, cabe también ir un poco más allá en los problemas de esta meta relacional (Gilbert, 2015), siendo que como recuerdan autores como Carot, Castro y Ojeda (2013), el uso de estadísticas es una característica de los Estados modernos. La necesidad de control y seguimiento de los resultados de políticas es característica de las políticas de desarrollo internacional¹³, formando parte de la retórica de la sociedad moderna, neutra e igualitaria. En esta línea, los autores explican que la presencia de estadísticas, bajo el modelo de gobierno de los números, es lo que permite el paso de la creencia en una sociedad de valores y beneficios heredables (la lógica de la nobleza) a una sociedad donde cada individuo construye su propio destino. Así, la meritocracia, el individualismo y la des-responsabilización del Estado son los elementos centrales de la retórica del Estado moderno (Shore, 2010).

La fe en el conocimiento científico, característica de la modernidad, determina que el Estado moderno base sus preceptos en las evidencias que la investigación científica aporta a la comprensión de sociedad. La evidencia numérica es el principal elemento para determinar los rumbos de las políticas públicas. La estadística siempre ha sido importante para los gobiernos, porque la evidencia numérica es el principal elemento para determinar los rumbos de las políticas públicas. Esto es llamado por algunos autores como “la revolución probabilística” (De Vries, 2000, p. 119). Sin embargo, la estadística goza de un poder retórico basado en la científicidad infalible del método (De Vries, 2000), lo que llamé la moralidad en el discurso de la política y Agudo Sanchíz (2015) llama lo *transcientífico*.

No obstante, esta científicidad infalible es altamente cuestionable. Mencionaré sólo dos aspectos que presenta De Vries (2000) para cuestionar esta objetividad científica: primero, toda información es incompleta. Porque siempre se recoge de manera imperfecta/incompleta, con base en una selección de datos definida de forma arbitraria por definiciones conceptuales políticas y subjetivas. Segundo, toda información es interpretación, no existe el dato puro. Porque se recoge en un lenguaje que implica interpretaciones y en un conocimiento técnico-teórico tan específico que no se puede comunicar universalmente. Es decir, no ofrece la

¹³ La necesidad que surge en la década de 1980 en la cooperación internacional para el desarrollo de evaluar los logros de los proyectos implementados desde la década anterior. Con esto se alimenta también el inicio de la tecnología en torno a la evaluación de resultados.

imagen neutra de la realidad que busca mostrar que tendría (Haug, 2013, p. 55). En otras palabras, cabe recordar que, como señala Santos (2006) con respecto a la ciencia, la estadística es tautológica y es válida a su interior por medio de la aplicación de modelos; esto no garantiza que la realidad se acomode y limite a dichos modelos y, por tanto, es incapaz de dar explicación precisa de todas las posibilidades que la realidad contiene. Como apuntan Casillas, Ojeda, Castro y Ortega:

Los indicadores indican cuando el dato se incorpora a un sentido que le da significación, a un sistema de pensamiento que como todos es falible, pero que en una condición democrática se funda en el acuerdo intersubjetivo (Casillas, Ojeda, Castro y Ortega, 2013, p. 98).

De esta forma, la estadística es una herramienta que sirve para comprender determinados fenómenos en el marco de acuerdos intersubjetivos (teóricos, experienciales), por tanto, su validez depende radicalmente de estos acuerdos y de su capacidad de ser validada dentro del modelo conceptual asumido para los fenómenos estudiados. Entonces ¿Por qué medir si este ejercicio aporta solo una aproximación? La visión lineal de progreso y desarrollo, que ha traído la cultura de auditoría en el neoliberalismo, explica este proceso. La esperanza en los números ha llenado el vacío de la angustia por la necesidad de control (Strathern, 2000). El sometimiento de todos los ámbitos de la vida a las reglas del mercado, como mencioné en el apartado anterior, centraliza la competencia (eficiencia costo-beneficio) como forma de justificación de las instituciones públicas y de gran parte de los ámbitos de la vida. El problema no está en los límites de la técnica, sino en la construcción de una creencia en su infalibilidad y en la pérdida de perspectiva con respecto a su aporte para el buen funcionamiento de las instituciones:

... debe mantenerse presente la idea de mejora continua de los sistemas de información estadísticas, de la producción y disposición de los datos e indicadores, orientados siempre a atender las necesidades del gobierno y de las instituciones, pero centralmente, de las de los diversos usuarios a los que sirven;

en particular de la ciudadanía (Fernández Lamarra, Gogni y Pérez Centeno, 2013, p. 51).

De esta forma, la centralización del aumento de productividad para la eficiencia, en términos de costo-beneficio, llevó a centralizar el control (interno y externo), lo que dio un nuevo lugar primordial a los conteos y estadísticas para el seguimiento de logros. La transparencia, eficiencia y calidad por logro de objetivos se convierten en las nuevas metas y la estadística es la principal tecnología de verificación:

La necesidad de los Estados y de las personas de disponer de fuentes de información fidedignas y oportunas para la toma de decisiones hace pertinente la formulación de políticas de desarrollo de los sistemas de información; tanto de datos básicos como de elementos más complejos que es donde se ubican los indicadores de desarrollo y calidad de los sistemas (Henríquez, 2013, p. 26).

Como Douglas-Jones (2015) explica, otro factor que impulsa la popularidad de los rankings, desde la importancia de la auto-regulación como valor de la subjetividad neo-liberal, es la lógica de la competencia del mercado. En ella, adoptar una forma internacionalmente reconocida de control de la calidad, aun no siendo un requerimiento, resulta atractivo por la entrada potencial al mercado global (Shore y Wright, 1997). Es decir, lo interesante de estos sistemas de evaluación y comparación globales es que, así como los individuos se someten libremente al control externo, interiorizando las pautas y registros de mediciones, los gestores institucionales también optan por someterse libremente al escrutinio de las evaluaciones para los rankings internacionales. El interés está en alcanzar una notoriedad internacional que les permita acceso a recursos (públicos y privados), a mejores clientes y/o trabajadores, etc.

Y este es un efecto no sólo por competencia global, que puede ser lo más visible en los países más ricos. En México, donde la evaluación y acreditación de programas no es una obligación, muchos programas han sido evaluados por los CIEES desde su fundación en 1991. Lo interesante es que encontramos que en las reflexiones sobre por qué se evalúan o no, los programas universitarios (Gómez Briceño y Mora Terrazas, 2011; Buendía Espinoza, 2014),

se señalan dos aspectos importantes: se ha avanzado hacia la condicionalidad de recursos en función a los resultados de las evaluaciones, pero también se ha observado que los programas previamente prestigiosos apuestan por las evaluaciones para evidenciar su buen nivel e incrementar su popularidad. Esta valoración del diploma, del certificado, del sello, es también señalada por Douglas-Jones (2015) y por Gilbert (2015), que proponen que se puede comprender como el paso del principio de actuar por principios y valores a actuar por el cálculo de la utilidad:

Relación entre la ética romántica, donde la gente actúa bajo principios, y la ética utilitaria, ahora empaquetada junto a procesos analíticos, procedimientos y auditorias de segundo orden que vienen a operar como rankings (Douglas-Jones, 2015, p. 63).

En las evaluaciones y acreditaciones de programas universitarios se observan exactamente estos procesos: un sometimiento libre, porque la ley no obliga a que los programas se evalúen, aunque las políticas los motivan mediante el condicionamiento de recursos; y la retórica en torno al impacto de los sellos, diplomas y credenciales en la mejora de la imagen pública, nacional e internacional, convocando a más estudiantes, lo que en el ideal de la privatización, significa el incremento del acceso a fondos diversificados (Maldonado, 2000).

Sección II. Metáforas e intencionalidades en la construcción y transformación de las políticas públicas de educación superior analizadas: Arqueología de las significaciones desde sus formuladores

La siguiente sección presenta el análisis de las políticas de evaluación y de ESI desde la búsqueda por comprender sus intencionalidades; es decir, para qué fueron diseñadas como estrategias públicas. De esta forma, llevo a cabo el ejercicio arqueológico de buscar los orígenes de los artefactos retóricos (Shore, 2010) que han constituido y constituyen los cuerpos conceptuales de ambas políticas. Desde la propuesta de Shore y Wright (1997), el análisis antropológico de las políticas públicas es multinivel y pretende identificar lo que los distintos actores implicados en el diseño y aplicación de las políticas entienden sobre sus objetivos y formas de lograrlos. Para esto, la presente sección se aboca a analizar los orígenes y transformaciones más formales de las políticas, en sus textos, escritos y orales, desde los actores involucrados con su diseño y difusión.

Al presentar la historia de la construcción de las dos políticas analizadas, para llegar a las formas actuales y específicas que elegí para el análisis del encuentro de ambas políticas, es posible identificar los objetivos que ha perseguido cada una y su aporte al objetivo de la educación superior en su conjunto. Es decir, ambas políticas, aunque sea de forma tácita o vedada, se apoyan en comprensiones de función social y *efecto educativo* de la educación superior. Así, la política de aseguramiento de la calidad, en su forma actual, busca evaluar la capacidad de los programas universitarios de contribuir al objetivo de la educación superior mexicana, en tanto la política de las universidades interculturales y, en específico la propuesta de la UVI, parten también de una comprensión de función social de la educación superior para legitimar su aporte al sistema y, por lo tanto, su existencia.

Para esto la presente sección está compuesta por dos capítulos, el número 3 y el número 4. El capítulo 3 está dedicado a la presentación de la política de aseguramiento de la calidad, su construcción en México, sus objetivos y transformaciones para llegar a presentar una de las formas actuales que ha tomado, y foco de esta investigación, la de la evaluación diagnóstica de los CIEES. El capítulo 4 presenta la historia de construcción de la política de ESI que en

México toma la forma de las UUII. No es posible desvincular el surgimiento de esta política de la demanda social, principalmente de las movilizaciones de los años noventa; sin embargo, esta demanda es anterior y es posible identificarla en las transformaciones de la relación entre el estado y la oferta de educación formal y los pueblos indígenas mexicanos.

Para permitir la comparación entre ambas políticas sigo un esquema similar en ambos capítulos y alimentándolos por las nociones propuestas por la antropología de las políticas públicas y la etnografía colaborativa presentadas en la sección anterior. De esta forma, elementos como análisis multinivel, multiactoral, multisituado, artefactos retóricos, mitos sociales y metáforas movilizadoras componen el conjunto de herramientas descriptivas y analíticas que establecen la narrativa de estos capítulos. Resultará interesante que, como resultado de este análisis histórico, multinivel y multiactoral, esta arqueología de los significados de las políticas, evidencia que ambas apuntan a comprensiones muy distintas de lo que es la función social de la educación superior y su *efecto educativo* esperado. De esta forma será posible intuir que el encuentro de ambas políticas se verá fuertemente determinado por estas comprensiones disimiles de la razón de ser de la educación superior. Además de esta fundamental discrepancia, diferencias de poder vinculadas con el lugar que parecen ocupar en la política sectorial general determinarán también las condiciones en las cuales los actores de ambas políticas performan su encuentro.

Capítulo 3. Formulación e intencionalidades de la política mexicana de aseguramiento de la calidad en la educación superior

En el presente capítulo presento mi análisis y reflexión en torno a la construcción de la política de aseguramiento de la calidad, centralizando su expresión en la evaluación diagnóstica propuesta por los CIEES. La búsqueda de este proceso de construcción pretende rescatar las intencionalidades u objetivos declarados que, a lo largo de su proceso de consolidación, obtuvo la política de evaluación de la calidad de la educación superior. Para esto me apoyo en revisiones de estudios sobre la educación superior mexicana y de documentos que expresan la política para la educación superior, como los planes sectoriales de educación; además me baso en entrevistas con miembros de los CIEES llevadas a cabo durante mi trabajo de campo.

El análisis que acompaña este capítulo se cimienta en la antropología de las políticas públicas (Shore y Wright, 1997, 2000 y 2015), que las define como expresiones y herramientas de difusión de mitos de sociedad que, más que principios neutros de progreso, reflejan racionalidades de gobierno y comprensiones filosóficas de sociedad. Desde esta perspectiva las políticas, cargadas de intencionalidad, construyen sujetos, promoviendo y regulando sus acciones, al mismo tiempo que establecen significados e identidades a través de metáforas movilizadoras (Shore y Wright, 1997). A pesar de esto, estas metáforas se presentan cargadas de validez social y neutralidad técnica para aparecer como incuestionables (Agudo Sanchiz, 2015).

En el caso de la construcción de la política de aseguramiento de la calidad y de la decurrente propuesta de evaluación diagnóstica de los CIEES, el mito expresado a lo largo de su consolidación es el del progreso a través de la modernización del país y de la gestión pública, para lo cual la educación ha tenido un papel fundamental al ser presentada como vehículo de desarrollo. En este papel asignado a la educación, la gran metáfora movilizadora es el capital humano; la profesionalización para la ampliación de la competitividad y empleabilidad. Como mostraré en este capítulo, persiguiendo el objetivo de ampliación del capital humano se han desplegado distintas estrategias, desde la ampliación del acceso a la educación

superior, en un movimiento tendiente a la masificación y democratización, hasta las políticas de restricción de recursos públicos a partir de la competitividad y calidad, en un movimiento más tendiente a la focalización y constricción del grupo de destinatarios de la política. Es decir, distintas estrategias y acciones específicas se despliegan para lograr el mismo objetivo, cuando el mismo mito social esconde distintas comprensiones. Sólo así, se puede entender que progreso y modernización puedan significar masificación o focalización como estrategias absolutamente contrapuestas.

Con base en esto, en este capítulo pretendo revisar la historia de la política de aseguramiento de la calidad, para mostrar desde qué intencionalidades surge, de qué artefactos retóricos se acompaña en cada etapa y qué actores y procesos políticos confluyen en su construcción.

3.1. La masificación de la educación superior en México y el paso de la planeación a la evaluación en la formulación de la política de educación superior

La educación superior mexicana vio su proceso de expansión y consolidación en la segunda mitad del siglo XX¹⁴; impulsada principalmente en el sexenio de López Mateos (1958-1964) con el *Plan de once años 1959-1970*¹⁵ de Torres Bodet, donde se incrementa la partida presupuestaria de la educación superior y se propone la universalización de la educación primaria (Martínez Riso, 2015). La ampliación del presupuesto para educación superior se sostuvo en el impuesto del 1%, decretado el 1 de enero de 1963 por la Secretaría de Hacienda, para la educación media superior y superior (Torres Bodet, 1972, p. 201), y permitió el crecimiento del sistema con la creación de nuevas IES. En paralelo, la apuesta por la

¹⁴ Durante el periodo colonial se habían fundado cinco universidades: la Real y Pontificia Universidad de México, la universidad de Yucatán, la de Guadalajara, la Autónoma de Puebla y la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Sin embargo, se considera 1910 como el surgimiento de la universidad moderna mexicana con la (re)fundación de la Universidad Nacional Autónoma de México. El Instituto Politécnico Nacional (IPN), fundado en 1935, fue la primera institución de educación superior tecnológica pública, seguido por la creación de los tecnológicos de Durango y Chihuahua en 1948 (Martínez Riso, 2015, p. 118).

¹⁵ El primer Plan Nacional de Educación se conoció como el Plan de Once Años 1959-1970 y fue el primer documento que definió el trabajo sectorial de la educación pública, con diagnóstico, metas y estrategias para lograrlas. A este Plan de Once años le suceden: el Programa Nacional de Educación 1971-1976; El Plan Nacional de Educación 1977 – 1982; El Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988 (SEP, 1984); el Programa Nacional para la Modernización de la Educativa 1990-1994 (SEP, 1990); el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (SEP, 1995); el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (SEP, 2001); el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (SEP, 2007); y el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (CGEIB, 2013).

universalización de la primaria, y la expansión de la secundaria, pronto se reflejaron en la ampliación de la demanda por educación superior. Sin embargo, estos procesos no fueron de la mano obteniendo un crecimiento de la matrícula en educación superior bastante mayor al incremento de IES. Así, mientras el número total de IES crece 71 veces entre 1950 y el año 2012, la matrícula total crece 97 veces en el mismo periodo. Como puede verse en la siguiente Tabla:

Tabla 3. Crecimiento de Oferta y Matrícula en Educación Superior entre 1950 y 2012

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2012
Número total de IES	39	60	109	307	776	1250	2170	2783
Número de IES públicas	31	41	68	161	418	515	699	828
Número de IES privadas	8	19	41	146	358	735	1408	1955
Matrícula Total en IES	32498	75788	208944	756649	1122156	2048057	2446726	3161195
Matrícula IES públicas	30498	59644	180212	658284	920168	1390241	1647111	2158367
Matrícula IES privadas	2000	16144	28732	98365	201988	657816	799615	1002828

Tomado de: Martínez Rizo, 2015, p. 130.

Desde la década de 1960 se da una ampliación en la oferta por la creación de nuevas IES a un ritmo que llega a su clímax entre las décadas de 1970 y 1990, con crecimientos de 182% en la década de 1970 a 1980 y de 153% en la siguiente. Este ritmo de crecimiento se desacelera desde el fin de la década de 1990 llegando a un crecimiento de 61% que cae fuertemente en el periodo 2005-2012. El comportamiento de la matrícula es similar, aunque su crecimiento en las primeras décadas es bastante mayor que el de la creación de IES, alcanzando también su punto más álgido en la década 1970-1980 con un crecimiento de 262%. Al igual que en la tendencia de creación de IES, la caída en el crecimiento de la matrícula se da después del año 2000 creciendo 54% en doce años.

La apuesta por el crecimiento de la educación superior, promovido por el Plan de Once Años, estaba relacionada con una tendencia internacional amparada en las propuestas del capital humano para el desarrollo y progreso nacional. Sin embargo, corolario del incremento en el peso fiscal de la ampliación de la oferta de educación superior, en el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz se generó un congelamiento de las asignaciones a las IES, a la par que se sostuvo la necesidad de construir mecanismos de planeación institucional para el crecimiento de la educación superior (Varela Petito y Valenti Nigrini (2015, p. 142). Como resultado de este

freno en el crecimiento de la oferta de educación superior y de la crítica a la falta de planificación del sector y las IES se generó una tensión entre el gobierno federal y dichas instituciones, la cual se intentó mejorar desde la federación a través de su acercamiento a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) como aliada en el proceso de planificación (Martínez Rizo, 2015).

De esta forma, en este periodo se encomienda a ANUIES la elaboración, tanto de estudios diagnósticos como de planes y proyectos para implementar la modernización de la educación superior a través de la planeación. Resultado de este trabajo es la constitución, en 1965, de la Comisión Nacional para la Planeación Integral de la Educación; la creación del Centro de Planeación Nacional de la Educación Superior, en 1968, y el acuerdo impulsado en 1969 según el cual las IES afiliadas a ANUIES crearían unidades de medición estadística y de planificación institucional (Martínez Rizo, 2015, p. 132).

En el sexenio de Luis Echevarría (1970-1976), se buscó mejorar la relación con las universidades y la política declarada fue la del respeto a la autonomía universitaria y el aumento presupuestal (Varela Petito y Valenti Nigrini, 2015, p. 144). Sin embargo, como señala Muruyama (2009), la década de 1970 marca el inicio de una crisis de desempleo, que empeorará en la década siguiente, consecuencia del fin de la libre convertibilidad del oro por el dólar; del aumento del precio del petróleo (en 1973 y 1979), del decurrente aumento de precios de bienes de consumo básicos, de la inflación que supera el 10% y de la recesión productiva. A esta crisis, México reaccionaría con una política federal financiera contractiva, que implicó mayor desempleo (Muruyama, 2009). Como resultado, el aumento presupuestal ofrecido por Luis Echevarría se cumple sólo en los primeros años.

Como señalan Varela Petito y Valenti Nigrini (2015) a inicios de la década de 1970 se observaba que en tanto México tenía un número proporcionalmente bajo de estudiantes en educación superior frente a otros países, el conjunto de IES públicas y privadas no lograba atender la demanda. Era evidente también que el crecimiento no iba de la mano con un estudio de los requerimientos del mercado de trabajo y que, por lo tanto, sólo el aumento del empleo público podía ofrecer suficientes plazas de trabajo (Varela Petito y Valenti Nigrini,

2015, p. 146). Esta ineficiencia del sistema de educación superior, desvinculado del mercado laboral, de comparativo poco impacto y de peso creciente en el presupuesto público, en un periodo de creciente desempleo, incrementaron el interés en la consolidación de un sistema de información para la planeación sectorial.

Se propuso que para la década siguiente la planeación debía cubrir una serie de pasos que iniciaban con el establecimiento de planes institucionales de desarrollo y su seguimiento y evaluación, para lo cual se propone la figura de los autoestudios (Varela Petito y Valenti Nigrini, 2015, p.145). Los autoestudios fueron estimulados principalmente en el periodo 1973-1976, bajo la lógica de la evaluación continua, para lo cual se utilizaba un manual que editó la SEP en 1974, donde se establecía que estas evaluaciones debían basarse en la constitución de cinco comisiones: una responsable por recabar información estadística y otras cuatro relacionadas con las funciones sustantivas de las IES: enseñanza, investigación, difusión cultural y organización institucional (Varela Petito y Valenti Nigrini, 2015, p. 149).

En el sexenio de José López Portillo (1976-1982), la ANUIES insistió y promovió la elaboración por primera vez de un plan general para la Educación Superior, este se articularía al Plan Nacional de Educación (1977-1982) y se concretizó también en 1977. Este primer Plan Nacional de Educación Superior estableció la planeación como condición para el desarrollo del sub-sector, señalando que para 1978 las IES deberían agrupar y definir sus actividades mediante programas que servirían de base para la planeación institucional, así como para seguir su funcionamiento y evaluar los logros y avances (Varela Petito y Valenti Nigrini, 2015).

Como parte de las estrategias para la planeación sectorial, y con la expectativa de incrementar el control de la federación sobre las universidades y sus procesos de expansión, una de las primeras medidas es la transformación de la figura y presencia de la Educación Superior en la SEP. En 1960 se había creado la Sub-secretaría de Educación Técnica y Superior en la SEP que conjuntaba a los estudios profesionales con los de nivel tecnológico. Entre 1921 y 1960 la educación superior no fue un área de control de la federación, lo que explica la reducida influencia de esta sub-secretaría en las IES. Como un primer intento por fortalecer

el control de la SEP y la federación sobre la educación superior, en 1976 se creó la Coordinación General de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, medida que se pensó más operativa para incrementar la relación con las IES pero que se interpretó como una pérdida de importancia de la educación superior para la SEP al transformar la sub-secretaría en una instancia de segundo orden¹⁶. Frente a las críticas, en 1978 esta coordinación se divide en dos subsecretarías: la de educación superior e investigación científica y la de educación e investigación tecnológica¹⁷. También es de este periodo la creación de las delegaciones de la SEP en los Estados para su desconcentración (Martínez Rizo, 2015, p. 132).

En 1979 el Congreso de la República aprueba la *Ley de la Coordinación de la Educación Superior*, en cuyo reglamento se indica la creación de mecanismos de planeación permanente a ser diseñados e implementados por ANUIES. De esta forma, en 1979 ANUIES crea el Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior (Sinappes), integrado por una Coordinación Nacional (Conpes), ocho Consejos Regionales (Corpes), 31 Comisiones Estatales (Coepes) y una Unidad Institucional de Planeación (UIP) en cada IES (Varela Petito y Valenti Nigrini, 2015). Además, se define que:

La planeación debía ser indicativa, participativa, integral, interactiva, prospectiva, opcional y operativa; contemplaría seis áreas programáticas, entre las cuales había una de presupuestación y financiamiento y otra de evaluación y seguimiento; debería abarcar a todas las IES e incluir la evaluación de sus procesos (Varela Petito y Valenti Nigrini, 2015, p.147).

Sin embargo, y como señalan los autores citados, si bien en los años setenta había mejorado la interlocución entre el gobierno federal y las IES, por la mediación de ANUIES, el impacto de la reforma para la planeación fue escaso. Las UIP existían en papel, pero tenían poca injerencia al interior de las IES y no se realizaban los autoestudios (Varela Petito y Valenti Nigrini, 2015). Como sostiene Martínez Rizo (2015, p. 134), la planeación se concentró en

¹⁶ Para acceder a esta cronología revisar “Antecedentes de la Subsecretaría de Educación Superior” en: <http://www.ses.sep.gob.mx/hacemos.html> (Consultado el 21 de mayo de 2018).

¹⁷ Esta última en el año 2005 pasó a ser la Subsecretaría de Educación Media Superior.

pocas universidades públicas, siendo que, además de la UNAM, solamente se realizaron autoestudios en la UV, la de Yucatán y la Autónoma de Nuevo León.

Con pocos resultados en casi dos décadas de construcción de la planeación sectorial, para 1982 la SEP reitera el argumento sostenido en las décadas pasadas cuestionando la expansión de la educación superior desde el señalamiento “crecimiento no es lo mismo que eficiencia administrativa” (Varela Petito y Valenti Nigrini, 2015, p. 148) y que la preocupación fundamental en ese momento sería la calidad, lo que implicaba demostrarla a partir de procesos de evaluación. En la primera mitad de los años ochenta para ANUIES la evaluación de la calidad implicaba establecer un proceso permanente de evaluación y certificación de conocimientos, con indicadores y metodologías comunes e información de resultados; siendo que para racionalizar su crecimiento las IES debían hacer autoestudios con fines diagnósticos (Varela Petito y Valenti Nigrini, 2015).

De esta forma, la calidad educativa del nivel terciario quedó agendada como una de las prioridades del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), en cuyo Plan Nacional de Desarrollo se sostenía que, a pesar de los avances logrados, la calidad de la enseñanza se había rezagado, reconociéndose que la educación superior había sido capaz de responder a la demanda creciente y que el fenómeno de la universidad de masas era irreversible (Varela Petito y Valenti Nigrini, 2015). Resulta interesante que las demandas por racionalización de este período, y las preocupaciones por el peso de la educación superior en el presupuesto federal, se enuncian ahora en términos de deficiencia de calidad y necesidad de evaluaciones, en lugar del discurso de los treinta años precedentes que centralizaba la planeación.

Cabe subrayar que los procesos de incremento del presupuesto de la educación superior de los cuatro sexenios precedentes, se habían recargado en el presupuesto federal, así en 1982 el gobierno federal contribuía con 80% del gasto en educación superior total, los estados con 18% y 2% venía de recursos propios (Varela Petito y Valenti Nigrini, 2015); lo que también explica por qué la planeación y la evaluación aparecen desde el inicio vinculadas a procesos de racionalización del gasto e impulsadas desde el gobierno federal y la SEP. A pesar de estas exigencias la crisis económica de los años 80 recortó el financiamiento a la educación

superior, lo que no sólo afectó el crecimiento de las IES, sino que la implementación del sistema de evaluación avanzó muy poco más allá de su diseño durante las décadas de 1980 y 1990 (Varela Petito y Valenti Nigrini, 2015). El crecimiento en el número de IES en la década 1980-1990 en parte responde al cambio en el rango de las escuelas normales (creadas en el último cuarto del Siglo XIX) que en 1984 pasan a ser IES. En esta década se integran al total de IES, 205 normales básicas públicas (ya había 23 normales superiores) y 102 normales privadas; es decir, casi la mitad del crecimiento de IES de esta década se debe a la incorporación (no necesariamente creación) de normales.

En lo que respecta a la naciente política de evaluación, la primera experiencia de evaluación como estrategia para racionalizar recursos no se realizó en la SEP sino en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) que, en 1984, introdujo la evaluación de proyectos de investigación para la asignación de recursos federales (Varela Petito y Valenti Nigrini, 2015). El Sistema Nacional de Investigadores (SNI), aparece también en estos años como un sistema que permite evaluar el desempeño de los investigadores para asignar recursos adicionales de investigación. Resulta importante considerar que este programa permitió contrarrestar la caída salarial de los profesores universitarios, asignando también complementos salariales bajo la forma de reconocimientos a la excelencia en investigación (Varela Petito y Valenti Nigrini, 2015). Es decir, el aumento salarial se reemplaza por la asignación de recursos compensatorios al salario de forma condicionada a rendimiento y resultados.

Es interesante considerar que en los procesos de planeación institucional y sectorial, señalados inicialmente en el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, a mediados de la década de 1960, como respuesta al denominado crecimiento desordenado de la educación superior, se han impulsado distintas estrategias para la planeación y para la evaluación de la educación superior como sub sistema (Martínez Rizo, 2015; Varela Petito y Valenti Nigrini, 2015); sin embargo, no se encuentran referencias a estudios nacionales o estatales de mercado laboral. De esta forma, además de la mención a la promoción desde ANUIES a fines de los años noventa de estudios de egresados (Varela Petito y Valenti Nigrini, 2015, p. 165), no se logró concretar el análisis de mercado laboral como estrategia para la planeación de la oferta de educación superior. Al respecto, Varela Petito y Valenti Nigrini (2015) señalan claramente

que no es posible identificar hasta la fecha una relación entre el crecimiento de la oferta de educación superior mexicana y las tendencias del mercado laboral.

Diversos autores (Rodríguez Gómez, 1995; Maldonado, 2000; Muruyama, 2009; y Kent Serna, 2016 [1993]) han trabajado una aproximación sobre los procesos de aceleración y desaceleración del crecimiento de la oferta de educación superior desde el análisis de su relación con procesos macro-económicos y tendencias internacionales. Por ejemplo, Muruyama (2009), subraya que el fin de los años dorados de las economías capitalistas de la posguerra, generó en la década de 1970 un agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, marco en el cual se agudiza el freno del proceso de crecimiento de las universidades. Desde esta misma interpretación, la década de 1980, es presentada como “la década perdida”, caracterizada por la crisis de la deuda, el ajuste fiscal y el inicio de la influencia de organismos internacionales en las pautas de la agenda de gasto y administración pública en México y otros países de la región (Muruyama, 2009).

En esta lectura, la década de 1990, presenta un cambio estructural que busca la inserción de la economía mexicana en el mercado internacional, por intereses internos privados y por las presiones de las políticas de ajuste estructural que en este período condicionan los fondos y préstamos a los procesos de modernización de los Estados, mediante su contracción, dando paso a políticas que apoyen el libre mercado (Muruyama, 2009). Sobre este proceso, subraya Rodríguez Gómez (1995 y 1999), es fundamental entender que los cambios en el papel que tuvo la educación superior en la política mexicana en las últimas seis décadas se explican por las transformaciones del modelo de acumulación del capital y en las recetas de desarrollo promovidas en cada uno de estos periodos. Desde la antropología de las políticas públicas, estas aproximaciones permiten entender la masificación de la educación por las posibilidades financieras de los sexenios, además de permitir rastrear las voluntades políticas nacionales en el marco de la circulación global de discursos, proyectos y tendencias de acciones (Shore y Wright, 1997).

Así, Rodríguez Gómez (1995) señala que la fase de transiciones múltiples iniciada en los años 80, generada por una modificación en el orden global de poder con base en el

agotamiento del sistema de acumulación industrial, la modernización aparece como el camino para el progreso. Con el objetivo de la modernización de los Estados, los países adoptan¹⁸, en mayor o menor medida, la fórmula basada en: diversificación de tipos institucionales; funciones y fuentes de financiamiento y vinculación con el sector productivo; descentralización; creación de instancias de regulación y coordinación; y sistemas y mecanismos de planeación, evaluación y rendimiento de cuentas (Rodríguez Gómez, 1995). Específicamente en el campo de la educación superior, tres mecanismos son centrales en el proceso de modernización: actualización de las estructuras, instancias y métodos de operación del gobierno universitario; instrumentación de mecanismos de aseguramiento de calidad y flexibilización curricular (incorporación de formas de aprendizaje a distancia, diversificación de las modalidades de oferta educativa) (Rodríguez Gómez, 1999, p. 1).

3.2. La construcción de la política de evaluación: el discurso de la calidad y el condicionamiento de recursos

El sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988 - 1994), establece las prioridades de su gobierno para la educación superior en el Programa para la Modernización Educativa (1990-1994), retomando y dando mayor centralidad a la evaluación como herramienta fundamental para el funcionamiento eficiente de la educación superior. Este retorno de la modernización al discurso público se justifica, como en la década de 1960, en la necesidad de racionalizar el uso de un presupuesto público sobrecargado por actividades ineficientes. En este proceso, en 1988 se cambia el criterio de asignación de recursos a las IES, originalmente basado en matrícula, pasando al de la planilla de trabajadores autorizada (Martínez Rizo, 2015), lo que implica un impacto en los presupuestos de las IES si se considera que éstas venían creciendo en matrícula desde la década de 1960¹⁹.

¹⁸ Cabe recordar que las políticas de ajuste estructural promovidas por las agencias multilaterales no afectaron solamente a los países pobres, o periféricos en la economía, sino que cobraron centralidad en la forma de pensar al Estado en todo el mundo. Sobre esto, los trabajos de Trouillot (2001), Ferguson y Gupta (2002), Collier y Ong (2005), Camfield (2015) y Shore y Wright (2015) son muy importantes.

¹⁹ Por otro lado, según de Vries, León Arenas y Hernández Saldaña (2013), este cambio evidenció que el número de plazas docentes ocupadas no correspondía con el número de plazas autorizadas por la SEP y la SHCP. Esto se debería a que muchas plazas habían sido entregadas por negociaciones con el sindicato sin pedir autorización a la SEP. De esta forma, al poner el subsidio en función a las plazas autorizadas, no había recursos para pagar a todo el personal, lo que generó mecanismos de pago fuera de nómina (de Vries, León Arenas y Hernández Saldaña, 2013, p.69).

Siguiendo algunos principios que habían guiado la propuesta de la planeación en las décadas anteriores, la década de 1990 se caracteriza por la aparición de múltiples instancias, públicas y privadas, que configuran un complejo, y no muy articulado, sistema de evaluación de la educación superior. En la siguiente tabla puede apreciarse el giro en la construcción de un sistema de planeación que duró poco más de veinte años, antes de dar paso a la construcción del sistema de evaluación:

Tabla 4. Construcción operativa de la política de evaluación

PLANEACIÓN	
1965	Comisión Nacional para la Planeación Integral de la Educación
1968	Centro de Planeación Nacional de Educación Superior.
1978	Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES)
	Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES)
	Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES)
	Unidades Institucionales de Planeación (UIP)
EVALUACIÓN	
1984	Sistema Nacional de Investigadores (SNI)
1988	Cambio criterio de asignación de recursos a IES de matrícula a planilla
1989	Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA).
1991	Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES)
1993	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior A.C. (CENEVAL)
1998	Creación de Programas de Subsidios extraordinarios
2001	Consejo para la Acreditación de la Educación Superior A.C. (COPAES)

Fuente: Aportaciones de ANUIES a la educación superior²⁰.

Elaboración personal

La gran articuladora de estas instancias vinculadas a la evaluación y planeación institucional y sectorial sería la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) la cual, según Varela Petito y Valenti Nigrini:

buscaba pasar de una “planeación directriz”, como la que había existido en años anteriores, a una “planeación estratégica” con objetivos de más corto plazo y una mayor relación entre la planeación, la programación, la presupuestación y el financiamiento. Para la asignación de fondos proponía privilegiar lo cualitativo

²⁰ En: <http://www.anuies.mx/anuies/acerca-de-la-anuies/aportaciones-de-la-anuies-a-la-educacion-superior>

sobre lo cuantitativo, incluso en la evaluación individual de los académicos por otros miembros de su comunidad, fortaleciendo la responsabilidad colegiada. El método de evaluación por pares regiría también en materia de acreditación y de certificación, a efecto de que sea la sociedad civil, a través de sus gremios y asociaciones en las diferentes disciplinas, profesiones y áreas académicas la que determine los criterios, estándares y parámetros mínimos de calidad (2015, p. 155).

En el sexenio siguiente prevalece una continuidad en estas políticas de gasto, justificadas desde la necesidad de garantizar la calidad del sistema. De esta forma, en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, si bien no se establece una definición de sistema de educación superior o programa de educación superior de calidad sí se establece la calidad como un eje fundamental para la Educación Superior (SEP, 1995)²¹. Sin embargo, durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000)²² la principal estrategia para el incremento de la calidad del sistema se mantiene del lado del control presupuestal del gasto público en educación superior siendo que, en 1998, se modifican nuevamente los criterios de asignación de recursos a las IES. Si bien se mantiene la plantilla de trabajadores como base del subsidio ordinario (irreductible + porcentaje por aumento de costos), se introduce el rubro de subsidios extraordinarios, sujetos a evaluación externa con consecuencias (Martínez Rizo, 2015). La asignación de recursos para las universidades públicas pasó a sostenerse en un modelo de dos componentes: el subsidio ordinario²³ (federal y estatal), el extraordinario, en la mayoría de

²¹ Cfr. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4871357&fecha=19/02/1996. Los objetivos para el eje de calidad en la educación superior se definen como: “Mejorar la calidad de los elementos y agentes del proceso educativo: personal académico, planes y programas de estudio, estudiantes, infraestructura y equipamiento, organización y administración” y “Mejorar la calidad de la evaluación de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Educación Media Superior y Superior”. Es decir, se evidencia que la garantía de calidad requiere también de una revisión del sistema de evaluación.

²² Zedillo, primero como secretario de Programación y presupuesto y Secretario de educación pública en el gobierno de Salinas de Gortari (1988 - 1994), y luego como presidente (1994 - 2000), tuvo gran injerencia en la formulación de dos documentos clave en este tema como son el Programa para la Modernización Educativa 1990-1994 y el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

²³ Según estos mismos autores, la fuente principal de subsidio es el ordinario, siendo que, en instituciones federales como la UNAM, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Universidad Pedagógica Nacional (UPN), etc., puede llegar a representar el 90%. La disparidad entre universidades estatales y federales es uno de los principales problemas para la calidad de programas universitarios, según estos autores, una vez que las federales pueden llegar a recibir siete veces más presupuesto por alumno que les estatales (González Villanueva, Rocha Reza y Flores Ruiz, 2009).

los casos sólo federal y estatal cuando se relaciona con ampliación y diversificación de la oferta educativa²⁴. El subsidio ordinario es destinado casi en su totalidad (entre 89 y 90%) a gastos de operación, principalmente salarios; de forma tal que, los recursos extraordinarios son la única manera de llevar a cabo proyectos de implementación de mejoras, estructurales, humanas, de contenido, etc. (González Villanueva, Rocha Reza y Flores Ruiz, 2009).

Como explican González Villanueva, Rocha Reza y Flores Ruiz (2009), el subsidio extraordinario, es otorgado a través de programas o fondos especiales, que tienen como fin apoyar los procesos de aseguramiento de la calidad. Estos programas gestionan una serie de fondos de presupuesto público, a los cuales pueden solicitar recursos las universidades, a través de la presentación de proyectos de mejora de la calidad y de los resultados de evaluaciones o auditorías que demuestren la eficiencia del gasto de los fondos obtenidos en años anteriores²⁵ (González Villanueva, Rocha Reza y Flores Ruiz, 2009). Entre los Programas de presupuesto extraordinario más importantes están el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) creado en 1996 y el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI-PROFOCIE-PFCE) creado en 2001²⁶.

Sin embargo, una prueba de que estos fondos tienen enormes dificultades para generar incremento de la calidad tiene que ver con la concentración de recursos públicos por las tres universidades federales más grandes: UNAM, UAM y UPN. Estas universidades, además de

²⁴ Según González Villanueva, Rocha Reza y Flores Ruiz (2009), además de estos fondos públicos, las universidades pueden captar recursos a partir del cobro de cuotas por servicios, prestación de asistencia técnica, asesorías, servicios de investigación y desarrollo tecnológico dirigidos al sector productivo, impartición de cursos de educación continua, venta de productos, donativos, ingresos de entidades financieras universitarias y recuperación de gasto por servicios y productos financieros. Esto último es lo que Maldonado (2000) mencionaba como la diversificación de fuentes de financiamiento recomendada por el BM.

²⁵ Al 2017 los programas de financiamiento extraordinario manejados por la SEP para educación superior fueron: Programa de Fortalecimiento de la Calidad (PFCE); Fondo de Apoyo al Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales; Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior; Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP); Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior; Programa de Apoyo a centros y organismos de Educación; Programa de Carrera Docente en Universidades Públicas Estatales; Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa; Fondo de Aportaciones Múltiples (para infraestructura); y Subsidios Federales para los Organismos Descentralizados Estatales. Listado actualizado según información en la página oficial de la DGESU – SEP el 24 de febrero de 2017: <http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/Indice.htm#Span1>

²⁶ Cabe señalar que el programa PFCE se basa en la información proveniente de CIEES, del SNI y de Estudios de egresados (cuando los hubiera), lo que incrementa el vínculo entre la evaluación y el acceso a recursos (Martínez Rizo, 2015, p. 137).

contar con un presupuesto ordinario mayor por ser federales, captan más recursos de los fondos extraordinarios al estar, la mayor parte de su personal docente, en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), consiguiendo altos puntajes en los distintos sistemas de evaluación de los programas de subsidios extraordinarios²⁷ (González Villanueva, Rocha Reza y Flores Ruiz, 2009). Es decir, las universidades con mayores niveles de calidad, según los criterios de competitividad docente, son las que captan más recursos de los programas para la mejora de la misma; lo que parece irreversible si se considera que los indicadores establecidos por los programas de presupuesto extraordinario estarían muy por encima de la condición estructural de las universidades estatales mexicanas (González Villanueva, Rocha Reza y Flores Ruiz, 2009).

Por otro lado, y como señalado por De Vries, León Arenas y Hernández Saldaña (2013), la creación de los programas de fondos extraordinarios generó, la proliferación de formularios, tabuladores, formatos de captura de información, y en general de indicadores y sistemas de evaluación, para alimentar bases de datos y estadísticas nacionales. Sin embargo, no se construyó un sistema único de información que permitiera la concentración, homogenización y continuidad de la misma. De esta forma, múltiples instancias, gubernamentales y privadas, manejan distintos indicadores e inclusive distintas formas de cálculo para los mismos, con lo cual, las diversas bases de datos arrojan información disímil sobre un mismo fenómeno²⁸ (de Vries, León Arenas y Hernández Saldaña, 2013).

Todo esto evidencia el nulo avance que tuvo la discusión en torno a la definición de calidad educativa, así como la construcción de un sistema coherente, confiable y unificado para la identificación de los programas e IES de calidad. En el sexenio siguiente, el de Vicente Fox

²⁷ Según González Villanueva, Rocha Reza y Flores Ruiz (2009), juntas, la UNAM, la UAM y la UPN, captan entre 30 y 40% del total de los fondos extraordinarios.

²⁸ Por otro lado, el enorme crecimiento de las bases de datos, cada vez más detalladas, llega, según estos autores, a un grado que rebasa la capacidad de análisis e interpretación, tanto del gobierno federal como de las instituciones (de Vries, León Arenas y Hernández Saldaña, 2013). Como mencioné en el capítulo 2, cuando discutí los límites de la fe ciega en la estadística y de la cuantificación sin fundamento conceptual, el interés se concentró más en la acumulación de datos que en la interpretación y discusión política de los mismos. De esta forma, los datos cuantitativos, producidos para la evaluación, ha tenido escaso aporte a la rendición de cuentas públicas y a la calidad educativa (de Vries, León Arenas y Hernández Saldaña, 2013).

(2001-2006), se encuentra por primera vez un intento de definición de sistema de educación superior en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, donde se establece que éste:

está orientado a satisfacer las necesidades del desarrollo social, científico, tecnológico, económico, cultural y humano del país; es promotor de innovaciones y se encuentra abierto al cambio en entornos institucionales caracterizados por la argumentación racional rigurosa, la responsabilidad, la tolerancia, la creatividad y la libertad; cuenta con una cobertura suficiente y una oferta amplia y diversificada que atiende a la demanda educativa con equidad, con solidez académica, y eficiencia en la organización y utilización de sus recursos (SEP, 2001, p. 183).

En cuanto a lo que se entenderá como programa educativo de calidad, dicho documento sostiene que éste:

cuenta con una amplia aceptación social por la sólida formación de sus egresados; altas tasas de titulación o graduación; profesores competentes en la generación, aplicación y transmisión del conocimiento, organizados en cuerpos académicos; currículo actualizado y pertinente; procesos e instrumentos apropiados y confiables para la evaluación de los aprendizajes; servicios oportunos para la atención individual y en grupo de los estudiantes; infraestructura moderna y suficiente para apoyar el trabajo académico de profesores y alumnos; sistemas eficientes de gestión y administración; y un servicio social articulado con los objetivos del programa educativo (SEP, 2001, p.183)

Es clara la perspectiva del capital humano por detrás de estas definiciones. En cuanto a la definición de programa de calidad, es interesante notar que, sin explicitar como su objetivo central la pertinencia frente al mercado laboral y al desarrollo, establece criterios de corroboración de la calidad que apuntan a esta voluntad política. Por otro lado, y como mostraré más adelante, los nueve aspectos señalados a modo de definición de calidad del citado documento coinciden con las nueve categorías de evaluación utilizadas por los CIEES.

Como señala Martínez Rizo (2015), a lo largo de los sexenios, 2001-2006 y 2007-2012, las políticas de evaluación se han sostenido sin grandes cambios; la planeación permaneció en segundo plano y la evaluación se ha fortalecido como estrategia central para el acceso a recursos. Se han fortalecido las instancias de evaluación (CENEVAL, CIEES y agencias cobijadas por COPAES) y en casos como el de los CIEES y COPAES ganaron autonomía y sus actividades se han institucionalizado cada vez más, siendo que se han establecido partidas específicas para evaluación dentro de los programas de presupuesto extraordinario.

Cabe señalar que, como recuerda Hernández Loeza, el artículo 3° constitucional, el que se refiere específicamente a la educación pública, en su última reforma (2013), pone énfasis en la calidad educativa estableciendo la evaluación como la forma de garantizarla. Del mismo año proviene la última reforma a la *Ley Federal de Educación*, donde también se centralizan la calidad y la evaluación (Hernández Loeza, 2016, p.105). Desde su aparición en el entramado discursivo de la SEP en la década de 1980, calidad ha tomado una centralidad cada vez mayor, constituyéndose como una de las principales metáforas movilizadoras del proyecto educativo nacional, al mismo tiempo que representa el principal artefacto retórico, lo que explica su naturalización y aparente despolitización, evidente en la consistente ausencia de una definición clara.

Como artefacto retórico (Shore y Wright, 1997), calidad responde a una racionalidad específica de gobierno (neoliberal) y expresa una voluntad política muy concreta, asignar el gasto público en educación a las IES competitivas, condicionando los fondos públicos e incentivando la búsqueda de fondos propios de las IES a través del cobro de tasas de inscripción a estudiantes y de la venta de servicios profesionales. Sobre este punto, Maldonado (2000), al analizar las recomendaciones del Banco Mundial (BM) y su impacto en las políticas de modernización llevadas a cabo en México desde la década de 1980, encuentra absoluta coincidencia entre las propuestas del BM y las transformaciones generadas por los proyectos de modernización de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo; a las que podemos sumar los procesos descritos para los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón. En específico, como recogido por la autora citada, las cuatro recomendaciones

centrales del BM para la educación mexicana en los años noventa fueron: evaluación para la calidad y eficiencia del gasto público; prioridad de la educación básica ante la educación superior; diversificación de opciones educativas (técnicas y privadas); y diversificación de fuentes de financiamiento (incluyendo cobro de cuotas a estudiantes en la educación pública) (Maldonado, 2000, pp. 62-64).

La potencia de la retórica de la política pública (Shore y Wright, 1997) es muy evidente en este caso, siendo que el anterior derecho a educación superior pública y gratuita, garantizada por el Estado, y central en los procesos de masificación impulsados en las décadas de 1950, 1960, y en menor medida en la de 1970, dan paso a una visión de la educación pública como servicio, administrado por el Estado, estando su efectividad definida por la eficiencia del gasto y la medición de costo – beneficio (Strathern, 2000). Esto se hace evidente en la constante vinculación entre calidad y pertinencia en los Planes Nacionales o Sectoriales de Educación, al menos desde el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (1984-1988), donde pertinencia se entiende como la respuesta eficiente a las demandas de desarrollo nacional, concretamente las demandas del mercado laboral:

Con el propósito de alcanzar una efectiva vinculación entre educación y sociedad, no sólo se ha de tomar en cuenta la estructura demográfica de donde se deriva la demanda potencial de los diferentes servicios educativos- y la capacidad de respuesta que tiene el sistema. También es importante elevar la calidad y lograr la pertinencia de los servicios con las necesidades y las prioridades regionales y nacionales. Para esto, se procurará conciliar la libre vocación de los educandos con esas necesidades y prioridades, estimulando y despertando el interés sobre las mismas. Será necesario, además, integrar, hasta donde sea posible, el sistema educativo con la demanda de empleo (SEP, 1984, p. 19).

Resulta importante señalar que esta tendencia proviene de los cambios globales en los modelos de desarrollo y en el propio sistema de acumulación del capital que desde la década de 1980 se configura en el neoliberalismo (Strathern, 2000 y Camfield, 2015). En este marco, la tendencia a la contracción de los Estados y del gasto público, además de la condicionalidad

de los recursos a eficiencia y rendimiento, en lo que Strathern (2000) llama el gobierno de los números y la cultura de auditoría, se difunde e impone a través de la acción de organismos internacionales, como el BM, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Como señala Rodríguez Gómez:

Más allá de los efectos objetivos que estén registrándose por efecto de la aplicación de las recomendaciones de estos Organismos, los cuales, dicho sea de paso, hace falta evaluar en sus dimensiones y alcances reales, parece asomar un nuevo patrón de convergencia de modelos de desarrollo universitario, que se manifiesta por procesos como el apuntalamiento del sector de formación tecnológica superior, la vinculación de las instituciones de enseñanza superior con empresas y gobierno, la participación cada vez más reducida del Estado en el patrocinio de las universidades públicas, y la generalización de procesos de evaluación y rendición de cuentas (Rodríguez Gómez, 1999, p. 13).

Esto se combina con un relanzamiento retórico del desarrollo, como metáfora movilizadora, en los años 80 (Gudynas, 2014), apoyado en el capital humano para establecer las rutas de progreso nacionales e individuales (Olivera Rodríguez, 2015). Es por esto, que el discurso del capital humano, surgido en realidad en la década de 1950, en pleno auge de la industrialización y del crecimiento interno como modelo de acumulación, no pierde vigencia en el cambio de modelo hacia fines del siglo XX, sino que se fortalece y expande a todos los campos de la política social, ahora más como artefacto retórico que como teoría. Sobre esto, Buendía Espinoza (2014) sostiene que una de las principales transformaciones en la educación superior en México, y en el mundo, en el siglo XXI es la convicción de que su función social es generar un efecto directo en el desarrollo social y económico de las naciones. Este efecto directo en el desarrollo se entendería desde la empleabilidad y el retorno salarial de los egresados como profesionales, no como la formación humanista y cívico-social de los ciudadanos.

Por otro lado, esta vinculación estrecha entre educación y desarrollo, desconociendo la restricción de la demanda laboral, ha servido para responsabilizar a las IES por el desempleo,

bajo el argumento de la falta de calidad. De esta forma, la principal metáfora movilizadora en la política de educación superior articula las nociones de desarrollo, pertinencia y calidad volviéndose, estos artefactos retóricos, su meta y al mismo tiempo su principal herramienta de medición. Como señala Buendía Espinoza y Quiroz Lima:

Las reformas neoliberales, implementadas en América Latina desde finales de la década de 1980, han orientado las acciones de la educación superior hacia la formación de capital humano de alta calidad. Esto significa formar personas que respondan con pertinencia a los llamados “problemas nacionales”. El vínculo entre desarrollo económico y educación se ha hecho cada día más latente, hasta llegar incluso al límite de asumir que más allá del modelo económico prevaleciente, el empleo depende de las competencias que la universidad logre promover en el profesionista, y no tanto en las acciones económicas que un país impelente (2014, p.18).

Vale la pena señalar que, como recuerdan De Vries, León Arenas y Hernández Saldaña (2013), la idea central detrás de las políticas públicas, o detrás del Estado moderno, es que se puede y se debe prever y planear el desarrollo futuro. Sin embargo, sostienen los autores, para poder planear, se requiere un acuerdo nacional sobre la medición, que sirva primero para poder evaluar cómo está la situación actual (diagnósticos y autoestudios), y segundo, para poder medir hasta dónde se ha avanzado, con o sin apoyo de las políticas. Este acuerdo intersubjetivo, es a nivel de los objetivos perseguidos y de las comprensiones de las categorías que los componen, como calidad, pertinencia y desarrollo, y, por lo tanto, sólo a partir de la definición clara de objetivos pueden definirse los criterios de evaluación o de recolección de información e indicadores de avance. Frente a esto, lo que se observa es la construcción y puesta en escena de un sistema, primero de planeación y luego de evaluación, con instancias, componentes, plazos, y metodologías, pero donde las discusiones que dan contenido a los conceptos centrales están ausentes.

El gran problema en la generación de un sistema de evaluación, como señalan De Vries, León Arenas y Hernández Saldaña (2013), radica en cómo traducir un constructo

social, como calidad, en factores observables y medibles, porque en última instancia “la calidad depende del ojo del observador” (De Vries et.al., 2013, p.65). De esta forma, lo analizado parece indicar que la evaluación vino de la mano con modificaciones en el financiamiento a la educación superior, pero sin acuerdos en torno a las nociones de calidad, pertinencia y desarrollo, respondiendo más a las prioridades de racionalización de recursos del gobierno federal, que a una política de planeación y coordinación del sistema educativo mexicano (González Villanueva, Rocha Reza y Flores Ruiz, 2009).

3.3. Construcción y consolidación de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior como política de aseguramiento de la calidad

En julio de 1990, en la IX Asamblea General Extraordinaria de la ANUIES se aprueba la propuesta de lineamientos para la evaluación de la educación superior y en este documento se propone la constitución de los CIEES (Ramírez, 2010, p. 1). Un año después, se crean los CIEES, comenzando el trabajo de definición de sus características, organización, mecanismos de coordinación, ámbitos y universos de trabajo, y aspectos de carácter operativo (Ramírez, 2010, p. 4). En este marco, se elaboró el documento *Estrategia para la integración y funcionamiento de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior*, donde se estableció, como su propósito, conocer la situación de los programas (licenciatura y posgrado) para detectar logros y áreas de oportunidad, y así proponer estrategias de mejoramiento de la calidad (Ramírez, 2010, p. 6-7).

Se esperaba que una vez identificada la situación de la educación superior mexicana, podría definirse la estrategia más adecuada para la mejora de su calidad, dando paso a un segundo momento de política de evaluación; de ahí el carácter diagnóstico y transitorio de los CIEES originalmente (Mora Terrazas, entrevista, 15/08/2016). Esta expectativa de diagnóstico del sub-sistema, implicaba asumir que los programas e IES se dispondrían a evaluarse, de forma tal que en pocos años pudiera lograrse la radiografía de la educación superior. Sin embargo, la evaluación no tuvo la aceptación esperada, por lo que, a casi treinta años de creación de esta política transitoria, los CIEES no sólo siguen existiendo, sino que además han recibido nuevas facultades. Ejemplo de esto es que en los últimos años la SEP ha establecido que los

programas que obtengan el Nivel 1 en la evaluación de los CIEES, podrán optar a presupuestos y fondos condicionados a programas que cuenten con acreditación. Esto se ha interpretado como la equiparación administrativa e interna (a nivel de la SEP) de la evaluación de los CIEES con la acreditación.

El 17 de junio de 1991 el Secretario de Educación Pública, Manuel Bartlet Díaz, designa a Agustín Ayala Castañares como el primer Coordinador General de los CIEES y se realiza la instalación de los primeros cuatro comités: Administración; Ciencias Agropecuarias; Ciencias Naturales y Exactas; e Ingeniería y Tecnología. En junio de 1992, el Ingeniero Manuel Pérez Rocha es designado Coordinador General de los CIEES y en enero de 1993 se instalan oficialmente cuatro comités adicionales: Ciencias de la salud; Ciencias Sociales y Administrativas; Difusión y Extensión de la Cultura; y Educación y Humanidades. Para julio de 1994, por acuerdo de la CONPES se instala el noveno Comité: Arquitectura, Diseño y Urbanismo. En 1998 Hugo Aréchiga Urtuzuástegui, es designado Coordinador General de los CIEES, siendo el tercero en ocupar el cargo (Ramírez, 2010, p. 7). Ante el fallecimiento de Aréchiga Urtuzuástegui, en 2003 es nombrado coordinador general Javier de la Garza Aguilar, manteniéndose en el cargo hasta diciembre de 2014, cuando lo sucede Rafael Vidal Uribe, actual coordinador general de los CIEES (Javier de la Garza, entrevista, 20/01/2017).

La historia de la construcción y consolidación de los CIEES puede describirse en cuatro etapas. La primera, correspondiente al período 1991 – 1998, abarca las primeras dos coordinaciones generales, y se caracteriza por ser una etapa “donde los esfuerzos estuvieron concentrados en generar una cultura de evaluación, a través de reuniones y talleres con las IES” (de la Garza, 20/01/2017). En la segunda, definida por la gestión de la tercera coordinación en el período 1998 - 2003, se genera un proceso importante de sistematización de la evaluación, definiéndose niveles de logro para los resultados de la misma e iniciando el trabajo para la homogenización de las metodologías utilizadas por los nueve CIEES.

Como señala Ubaldo Ramírez (27/01/2017), ex asistente de los CIEES, el establecimiento de niveles fue importante para la ampliación de la cultura de evaluación, una vez que permitía a los programas acceder a un certificado que respaldara el nivel de calidad obtenido, siendo

que, hasta ese momento, los programas sólo recibían constancias de haber sido evaluados y las recomendaciones de mejora. Esto parece indicar que para las mismas IES y programas el interés en la evaluación no había calado tanto por el lado de sus aportes a la planeación institucional y mejora interna, sino por el lado de la utilidad de la certificación.

Al ser nombrado coordinador general Aréchiga Urtuzuástegui, De la Garza es invitado a colaborar con su gestión en la coordinación y así comienza a impulsar el trabajo de homogeneización de la metodología de los CIEES (de la Garza, 20/01/2017). Hasta ese momento cada uno de los nueve CIEES trabajaba bajo sus propios criterios, construyendo sus propios instrumentos y criterios de evaluación. Esto comenzaba a generar disconformidades y críticas de las universidades que consideraban que la evaluación de algunos de sus programas era más exigente que la de otros, lo que evidenciaba poca confiabilidad en los procedimientos de evaluación. Así, en 1998 se comienza el trabajo para la consolidación de una metodología única que permitiera organizar las evaluaciones internamente, pero que también, externamente, incrementara la legitimidad y confianza en las evaluaciones (de la Garza, 20/01/2017).

Esto responde también a una discusión profundamente influenciada por los debates en torno a los rankings y a las tablas de clasificación internacional que colocan en el centro de las discusiones sobre calidad la necesidad de comparar y homologar resultados. Para la evaluación como certificación de la calidad la comparabilidad de programas es central y para esto resulta indispensable la construcción de criterios mínimos que definan transversalmente la calidad para cualquier tipo, ubicación, modalidad y estructura de programa de educación superior (Quintana, 2/9/2016; Muñoz Cruz, 22/11/2016 y Ramírez, 27/1/2017).

Así en la tercera etapa de los CIEES, el período 2003 - 2014, se continuó el proceso de homogenización de la metodología empleada por cada CIEES, produciéndose la Metodología General para la Evaluación de Programas de Educación Superior en el año 2005. A partir de ese momento, en un proceso de actualización permanente del marco de referencia de la autoevaluación, aparecen versiones con pequeños ajustes cada cierto tiempo y se llega a desarrollar marcos de referencia para sub-sistemas. De esta forma, entre 1996 y

2010 se construyen ocho marcos de referencia específicos por subsistema o modalidad, entre los que se consideró una metodología para Universidades Interculturales (UUII), una para la educación técnica, otra para las normales, otra para educación a distancia, etc. (Ubaldo Ramírez, 27/01/2017).

Sobre este punto vale la pena señalar que después de analizar la Metodología General para la Evaluación de Programas de Educación Superior para UUII, que me fuera proporcionada por Javier De la Garza y con la cual se evaluó la LGID de la UVI Las Selvas en el año 2015, pude identificar que las modificaciones para el aterrizaje y diversificación de la metodología a la realidad de las UUII era mínima, siendo que, en términos de la estructura de la metodología, ésta se mantiene prácticamente igual:

Tabla 5. Comparación de la estructura de la Metodología General y la Metodología para UUII

	2005	2014
	Coord. De la Garza	Coord. De la Garza
	Metodología General	Marco de referencia para UUII
Ejes	4	4
Categorías	10	10
Indicadores	61	61
Preguntas específicas	357	351

Fuente: Metodología General para la Evaluación de Programas de Educación Superior y Metodología Única para Universidades Interculturales

Elaboración personal

En términos de la presencia de elementos de interculturalidad en las preguntas e indicadores de la metodología para UUII, encuentro que, en diez de los 61 indicadores, se introducen elementos de interculturalidad no considerados en la metodología general y que se refieren a: presencia de estudiantes o docentes indígenas, presencia y promoción de sus lenguas y expectativa de retorno de los aprendizajes a las comunidades indígenas. Es decir, sólo el 16% de los indicadores de la tabla, y menos del 3% si se considera el total de preguntas específicas en las cuales se desagregan los indicadores, consideran la particularidad de la propuesta intercultural. Como puede verse a continuación, con excepción del indicador número ocho,

modelo educativo, el resto de indicadores que hacen mención a elementos de interculturalidad en los programas lo hacen de forma muy sucinta:

Tabla 6. Indicadores de la Metodología para UUII con elementos de interculturalidad

CIEES METODOLOGÍA ÚNICA - MARCO DE REFERENCIA PARA INTERCULTURALES 2014	
INDICADOR	DESCRIPCIÓN
1. Registro oficial del programa educativo	Aprobado por la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe;
8. Modelo Educativo	a) promover la formación de profesionales comprometidos con el desarrollo económico, social y cultural, particularmente, de los pueblos indígenas del país. b) revalorar los saberes de los pueblos indígenas y propiciar un proceso de síntesis con los avances del conocimiento científico. c) fomentar la difusión de los valores propios de las comunidades. d) abrir espacios para promover la revitalización, desarrollo y consolidación de lenguas y culturas originarias para estimular una comunicación pertinente de las tareas universitarias con las comunidades del entorno. e) desarrollar sus funciones de docencia, investigación, difusión y preservación de la cultura, extensión de los servicios y vinculación con la comunidad indígena a la que sirve. f) favorecer un diálogo permanente de las comunidades con el desarrollo científico y cultural contemporáneo. g) incorporar actores comunitarios en el proceso de construcción y sistematización del conocimiento y en el tratamiento profesional de los problemas así como en la búsqueda de soluciones. i) manejo de conocimientos e integración multi e interdisciplinaria;
12. Actualización del plan de estudios y de las asignaturas	c) criterios empleados de acuerdo a los lineamientos del Modelo Educativo de las Universidades Interculturales y la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe de la SEP; d) utilización de los resultados de la docencia, la investigación, de la vinculación, de la difusión de las culturas y extensión de los servicios o, en su caso, la creación artística en la actualización de contenidos
14. Perfil de egreso	Congruencia del perfil de egreso con la necesidad de las Universidades Interculturales de contribuir al rescate y a la difusión de expresiones culturales diversas y establecer estrechos vínculos de comunicación directa entre las culturas ancestrales con el mundo moderno. d) Actitudes: iii) diversidad y multiculturalidad,
15. Métodos de enseñanza-aprendizaje	f) relación de los conocimientos con las vivencias y experiencias de las comunidades indígenas;
23. Personal Académico	i) porcentaje de profesores de origen indígena
26. Programa de superación académica disciplinaria	b) cursos relacionados con la cosmovisión de la cultura originaria.
35. Programa de enseñanza de lenguas extranjeras y originarias (ANTES: programa de enseñanza de idiomas)	Existencia del programa de enseñanza de lenguas extranjeras y de lenguas originarias institucionales y/o de la unidad académica o del programa educativo.
55. Seguimiento de egresados	proporción de egresados que tienen su primer trabajo directamente relacionado con sus estudios y en su comunidad de origen,
58. Cobertura social del programa educativo	b) porcentaje de población de origen indígena y cobertura en el ámbito de influencia;

Fuente: Metodología General para la Evaluación de Programas de Educación Superior. Universidades Interculturales 2014.

Elaboración personal

Como señalaron Manuel Mora Terrazas (15/08/2016), Emilio Quintana (02/09/2016) y Ubaldo Ramírez (27/01/2017), tres ex asistentes de los CIEES, sobre las características de la metodología única de 2005, se trataba de una metodología cualitativa; es decir, descriptiva,

que pretendía conocer el funcionamiento de los programas en lugar de simplemente corroborar la existencia o no de criterios de calidad. Por tal motivo, como señalado por los tres, era necesario un serio trabajo de sensibilización con las universidades para que comprendieran que los CIEES no iban a cotejar una lista de criterios sino a conocer el funcionamiento de las instituciones para establecer los caminos para su mejora. Por este motivo, para los CIEES en el período 2003-2014, “la importancia de la evaluación no era el acceso a un certificado de calidad sino las recomendaciones que permitirían a los programas hacer mejoras para alcanzar sus propios objetivos” (Emilio Quintana, 02/09/2016).

Con este objetivo, los asistentes y especialistas de los CIEES realizaban talleres con las IES para introducirlas en el modelo de evaluación propuesto, además asesoraban a los pares evaluadores y estaban presentes durante las visitas de evaluación. Esto con la intención de hacer el papel de bisagra, entre los pares evaluadores y los programas evaluados, para garantizarse que los criterios de evaluación fueran homogéneos y que la evaluación respetara las particularidades de cada programa (Emilio Quintana, 02/09/2016). Se puede observar la tensión entre el objetivo de la planeación institucional en los asesores de los CIEES, y la estructuración de la metodología cerrada que privilegia la comparación y homologación de los programas.

De este proceso de homogenización de la metodología surgen también las Comisiones de Pares Académicos Externos (CPAE), como uno de los dos tipos de cuerpos colegiados que participan en la evaluación. El otro tipo de cuerpo colegiado de los CIEES es el de los Comités Interinstitucionales (CI), que tienen por función principal opinar sobre los procesos de evaluación de su respectiva área disciplinar y dictaminar las evaluaciones de los programas que pasan por el proceso. En el caso de las CPAE, éstas se constituyen específicamente para cada evaluación, según los requerimientos del programa evaluado, invitando a académicos destacados de áreas afines (CIEES, 2014, p. 7). Los miembros de las CPAE no reciben un pago por el trabajo de evaluación; de la misma forma, los miembros de los CI no son remunerados por esta función, sólo se les expiden constancias y contratos donde consta su condición de miembro de un CI y se cubren los gastos a los que incurren para sesionar cuando son convocados. La coordinación y su equipo, administración, asistencia,

secretaría, portería y seguridad, sí son personal permanente de los CIEES; en este grupo se encuentran los asistentes de cada CI, especialistas en las áreas correspondientes que tienen por responsabilidad acompañar a cada programa que se evalúa y armar los expedientes de autoevaluación y evaluación de pares que revisará el respectivo CI cuando sesiona para emitir dictámenes finales de evaluación (Vidal Uribe, 11/03/2017).

Otro cambio importante de esta tercera etapa es que los CIEES en 1991 se habían formado como un proyecto bajo el amparo de la ANUIES (CIEES, 2014, p. 6), pero desde diciembre de 2009 se constituyeron como una Asociación Civil (A.C.) sin fines de lucro. Como A.C., los CIEES cuentan con una Asamblea General como máxima autoridad, constituida por representantes de la SEP, de ANUIES, del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), de la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior de Guanajuato (COEPES), de la Academia Mexicana de la Ciencia y de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de la Educación Superior FIMPES (CIEES, 2014, p. 6).

Como señala Manuel Mora Terrazas (15/08/2016), a pesar de este cambio y autonomía de los CIEES, el financiamiento principal continuó proviniendo de la SEP. De esta forma, mientras pertenecía a ANUIES, la SEP entregaba los recursos de evaluación a ANUIES que los canalizaba a los CIEES, pero al pasar a conformarse como una A.C. los CIEES comenzaron a recibir directamente los fondos de la SEP. Es importante también señalar que, hasta el año 2012 los CIEES no cobraban por el proceso de evaluación; sin embargo, con el cambio de sexenio el año 2012 se corta el financiamiento de los CIEES desde la SEP y se inicia el cobro por evaluación, 70mil pesos mexicanos, a los programas que desean evaluarse (de la Garza, 20/01/2017).

Coincidiendo con la cuarta etapa de los CIEES, en la coordinación de Rafael Vidal Uribe, en el año 2014 se reinicia el financiamiento de la SEP para los CIEES; sin embargo, no se deja de realizar los cobros por evaluación. Como explica Vidal Uribe, los cobros realizados a las IES son indispensables para cubrir los costos de las evaluaciones. Explica que el financiamiento que reciben directamente de la SEP cubre los pagos de salarios, equipos y gastos corrientes por el funcionamiento permanente de la coordinación, administración,

secretaría, portería, seguridad y el equipo de asistentes de cada CI. De esta forma, el financiamiento de los CIEES no permite cubrir los costos de los dictámenes de evaluación (Vidal Uribe, 11/03/2017).

Los dictámenes finales de evaluación se refieren a los resultados oficiales que emite el CI correspondiente ante las evidencias de autoevaluación y evaluación de pares de los programas evaluados. Cada CI, compuesto por alrededor de nueve académicos destacados de todas las universidades mexicanas, con experiencia de gestión, docencia e investigación en el área correspondiente al CI que lo convoca, revisa y discute los expedientes de programa evaluado que prepara el asistente del CI a partir a las dos primeras etapas de la evaluación. Con base en esta exposición y presentación de caso del asistente y por votación y deliberación se decide el resultado del programa evaluado. De esta forma, los costos de los dictámenes finales a los que hace mención el coordinador Vidal Uribe se refieren a los costos de convocar, trasladar y hospedar en la Ciudad de México (CDMX) a los miembros de cada CI para las sesiones de dictaminación.

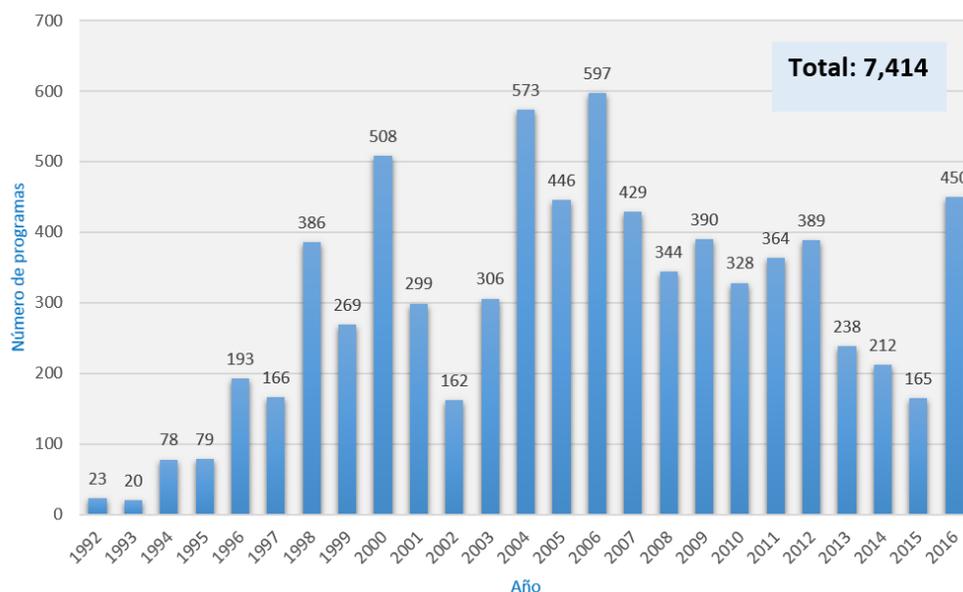
En los cálculos de Vidal Uribe, cada dictamen final de programa evaluado implica un costo aproximado de 9mil pesos, “considerando los gastos de desplazamiento y hospedaje, renta de espacio y costos logísticos y de equipamiento de las reuniones, se calcula que cada sesión de un CI cuesta 90mil pesos”, a lo que agrega, “sin embargo, si se considera que con esos 90mil pesos se generan 10 resultados finales de evaluación, calculamos que cada dictamen cuesta aproximadamente 9mil pesos” (Vidal Uribe, 11/03/2017). Además de esto, los CIEES asumen los costos de traslado de los CPAE como estrategia para garantizar que los pares evaluadores lleguen a la evaluación en las mejores condiciones posibles (Vidal Uribe, 11/03/2017). Ya los costos de estadía y logística de la evaluación de pares corren por cuenta de los programas evaluados, como gasto adicional al pago de 70mil pesos.

Cabe recordar que como señalado en los acápites anteriores, la SEP garantiza el apoyo a la evaluación otorgando a los programas fondos públicos con este fin específico, con lo que busca motivar a los programas a evaluarse. De esta forma, los 70mil pesos requeridos para la evaluación de los CIEES, son obtenidos por los programas a través de presupuestos

etiquetados para este fin en el programa PFCE. Así, los únicos ingresos de los CIEES que no provienen de la SEP serían los pagos realizados por las universidades privadas para la evaluación de sus programas²⁹.

Resulta interesante que al analizar el histórico de impacto de los CIEES es posible identificar que en los momentos de aparición de los programas de presupuestos extraordinarios vinculados a la evaluación se da un aumento en la demanda, de la misma forma que cuando se inicia el cobro de la evaluación la misma disminuye. Así, el primer momento de incremento de programas evaluados es el año 1998, cuando se inician los presupuestos extraordinarios, apareciendo el año 2000 como un segundo momento de crecimiento en la demanda, coincidiendo con la fundación del programa PFCE. También se observa que entre 2013 y 2015 hay una gran caída en el número de programas evaluados, coincidiendo con el inicio del cobro de las evaluaciones.

Tabla 7. Histórico de Programas evaluados por los CIEES 1992 - 2016



²⁹ Sobre este punto vale la pena mencionar que: “son susceptibles de evaluación todos los programas académicos que tienen como condición para su ingreso el haber culminado la educación media superior (bachillerato) y que corresponden a los niveles de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación de la UNESCO y que cuenten con al menos una generación de egreso” (CIEES, 2014, p. 10).

Fuente: CIEES, 5 de marzo de 2018, CIEES: Información. Recuperado de <http://www.ciees.edu.mx/index.php/publicaciones/historico> (no disponible desde octubre de 2018).

En este cuarto periodo de los CIEES, se dan otros cambios importantes a nivel administrativo y organizacional, con la intención de profundizar el proceso de institucionalización y homogenización de la evaluación comenzado en 1998 y potenciado en 2005. El Coordinador Vidal Uribe señala que lo primero que se hizo en su gestión fue normativizar los procesos, señala que no había un estatuto de los CIEES, por lo que se encuentra con CCII que no sesionaban, y que tenían miembros que no se habían renovado, algunos con más de veinte años en los CIEES. Esto traía distintos tipos de problemas, “algunos [miembros de CI] que ya se comportaban como dueños de la evaluación y que imponían sus criterios personales por una supuesta autoridad de la antigüedad” (Vidal Uribe, 11/03/2017). En consideración a esta situación, en el nuevo estatuto se define que cada CI debe reunirse cuatro veces al año, debe tener nueve miembros y estos deben tener una permanencia máxima de cuatro años, en dos grupos de rotación cada dos años, “de modo que siempre quede un grupo con más experiencia, pero no anquilosado” (Vidal Uribe, 11/03/2017).

Vidal Uribe también señala como un cambio en su gestión el pasar de una evaluación basada en un modelo muy detallado a una propuesta de metodología más abierta basada en una lógica de evaluación adecuada al modelo. Sobre los detalles del instrumento me detendré en el acápite siguiente; sin embargo, vale la pena adelantar que esta simplificación de la metodología, si comparamos la Metodología General creada en el año 2005 con la Guía de Autoevaluación para Programas de Educación Superior (GAPES) de 2016, se concretiza en una disminución notoria de preguntas:

Tabla 8. Comparación de estructura entre Metodología Única 2005 y la GAPES 2016

	2005	2016
	Coord. De la Garza Metodología Única	Coord. Vidal Uribe GAPES
Ejes	4	4
Categorías	10	12
Indicadores	61	68
Preguntas específicas	357	160

Fuente: Metodología Única para a autoevaluación de los programas educativos de educación superior 2005 y la Guía para la Autoevaluación de Programas de Educación Superior 2016
Elaboración personal

En este proceso de simplificación y re-homogenización de la metodología única se eliminan los marcos de referencia para los sub-sistemas, eliminándose la metodología para UUII. Resulta interesante considerar que, para la gestión anterior, detallar cada indicador y, por lo tanto, diversificarlo a través de las metodologías específicas, fue la forma de garantizar el respeto por las propuestas educativas distintas, como la de las UUII. Sin embargo, en esta gestión, el mismo argumento, la importancia de contemplar la existencia y legitimidad de distintos modelos educativos, es lo que impulsa el proceso inverso: la unificación de una sola metodología para todos los programas reforzando el objetivo de la comparabilidad. En este caso, se sostiene que disminuir el nivel de detalle en las sub-preguntas de los indicadores, es lo que permite que cada programa adapte los indicadores a su práctica real (Vidal Uribe, 11/03/2017).

Otro de los cambios importantes realizados en esta gestión es la construcción de una plataforma electrónica para la evaluación de la CPAE, que se comenzó a utilizar en enero de 2016. Esta nueva plataforma simplifica las preguntas que los miembros de la CPAE realizan en las entrevistas de la visita de evaluación y “ofrece un instrumento automatizado para que los miembros de la CPAE puedan colocar sus valoraciones, agilizando la elaboración de informe final” (Vidal Uribe, 11/03/2017). Se construye también en 2016, una plataforma que permite reunir toda la información de cada programa en proceso de evaluación, fechas de pagos y entrega de materiales, entrega de autoevaluación, de observaciones y donde es subida la autoevaluación, además de estar vinculada con la herramienta virtual de las CPAE. Así mismo, figuran los datos que el programa puede revisar sobre el asistente que les fue asignado para apoyo y asesoría y los datos de la visita de pares evaluadores.

A mediados de 2016 comenzó a funcionar también la plataforma de la GAPES, para el llenado en línea de la metodología de autoevaluación (Vidal Uribe, 11/03/2017), digitalizándose y virtualizándose la información producida en todas las etapas de la

evaluación. Finalmente, en esta gestión se modifica la tabla de niveles y vigencia de los reconocimientos otorgados por los CIEES que antes contemplaba tres niveles y actualmente solo dos:

Tabla 9. Niveles y vigencia de reconocimientos de CIEES

Nivel 1**	
(Vigencia de cinco años)	Se otorga a programas educativos que, a juicio de las CPAE y del Comité respectivo, cumplen a satisfacción con todos o casi todos los estándares establecidos en los documentos normativos de los CIEES.
Nivel 1**	
(Vigencia de 2 años) (no renovable)	Se otorga a programas educativos que a juicio de las CPAE y del Comité respectivo, cumplen con muchos de los estándares establecidos en los documentos normativos de los CIEES pero hay algunos aspectos que se pueden y deben mejorar de manera inmediata.
Nivel 2	
	Se otorga a programas educativos que a juicio de las CPAE y del Comité respectivo no satisfacen un gran número de los estándares establecidos en los documentos normativos de los CIEES y que requieren de modificaciones mayores para cumplir satisfactoriamente con los indicadores de un programa de buena calidad.

Fuente: CIEES, 2016

De esta forma, las principales transformaciones de los CIEES han buscado homogeneizar los procedimientos y los criterios de evaluación, quitando espacio a los criterios personales que pudieran relativizar los resultados. Sin embargo, con el mismo interés las dos últimas gestiones encontraron caminos distintos y hasta contrarios: mientras la gestión de Javier de la Garza, pretendió respetar la diversidad de programas construyendo adaptaciones de la metodología única (Ubaldo Ramírez, 27/01/2017), la gestión de Rafael Vidal Uribe, quita las metodologías adaptadas y sostiene que una sola metodología con poco nivel de detalle, permite que cada programa se apropie de los indicadores (Vidal Uribe, 11/03/2017).

En ambos casos, los coordinadores y miembros de sus equipos sostienen que la calidad educativa es un principio incuestionable e inequívoco, por lo cual la identificación de las categorías mínimas de calidad definidas en la metodología (desde su versión de 2005) representan, sin atisbo de duda, la esencia de la calidad misma. Por este motivo, aun discordando entre sí, con respecto a los métodos y procedimientos seguidos por cada gestión, ambas etapas de los CIEES coinciden en que cualquier programa, de cualquier tipo, sea cual

sea su objetivo, su misión y su propuesta educativa puede ser de calidad y, desde la búsqueda de la comparabilidad y homologación, la metodología única propuesta por los CIEES le permitirá demostrarlo.

3.4. Las significaciones de la calidad en los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior y las comprensiones decurrentes de los sentidos de la evaluación

Mostré en las primeras secciones de este capítulo que calidad surge en el discurso de la política educativa en vinculación con la noción de pertinencia y desarrollo; sin embargo, en el proceso de concretizar la política en la evaluación de los CIEES, la noción de pertinencia se desplaza en el discurso, centralizándose la calidad como el fin y medio de la política de evaluación. Tomando las nociones de metáforas movilizadoras y artefactos retóricos propuestas por Shore y Wright (1997) para el análisis de las políticas públicas, sostengo que la gran metáfora movilizadora de este proceso es calidad. Sin embargo, como mostraré en el siguiente análisis, si bien calidad aparece como un concepto enunciado de forma frecuente como legitimador de la política, resulta difícil comprender las significaciones que para los CIEES tiene, además de sus formas de aterrizarla para el aporte a la mejora de los programas.

En los documentos de los CIEES, calidad pasa de componer la retórica de la política a transformarse en la metáfora movilizadora en sí misma, de forma tal que su enunciación como objetivo, sin mayores definiciones, legitima la evaluación y su existencia como entidad. Para rastrear las definiciones de calidad y las significaciones de los CIEES en relación con su acción y misión, comienzo por mostrar la comprensión de función social de la universidad que los CIEES declaran:

Pocas instituciones en el mundo tienen tanto prestigio como promotoras de bienestar social y contribuyentes al enriquecimiento intelectual, económico y cultural de los países como el que tienen actualmente las instituciones de educación superior (IES) [...] Las sociedades contemporáneas están cada vez

más pendientes de que las IES cumplan su delicada **misión de enriquecimiento intelectual y soporte del progreso** (CIEES, 2015, p. 5 negritas mías).

En estas líneas los CIEES sostienen que las IES deberían aportar al progreso nacional y al enriquecimiento intelectual, en una combinación de concepción humanista y desarrollista de la educación superior. Frente a esto y según el documento *Proceso general para la evaluación de programas educativos de educación superior* (CIEES, 2017) el propósito de los CIEES es ayudar a mejorar la calidad de la educación superior:

mediante la evaluación interinstitucional, realizada por pares académicos, de los programas educativos (Técnico Superior Universitario o Profesional Asociado, Licenciatura y Posgrado) y de las funciones de las instituciones de educación superior (Administración y Gestión Institucional, y Difusión, Vinculación y Extensión de la Cultura) [...] cuando los programas son reconocidos como de buena calidad, este hecho le brinda información y garantía a las partes interesadas (estudiantes, padres de familia, autoridades educativas) y a la sociedad de que el programa funciona adecuadamente (CIEES, 2017, p. 4)

Así, calidad se relaciona con transparencia de la información para la elección de las mejores opciones educativas de los estudiantes y sus familias, en una comprensión de transparencia que parece aproximarse a la cultura de auditoría (Strathern, 2000), al estar el acceso de información relacionado con evaluaciones externas que certifiquen el nivel de idoneidad de la propuesta educativa. Otros elementos sobre la significación de calidad que tienen los CIEES está en su documento *Filosofía de trabajo* donde ofrece la siguiente comprensión:

Es sabido que la calidad es un concepto un tanto resbaladizo que, según es aplicado en diferentes contextos, puede tener diversas connotaciones. Dicho de manera general, en el caso de los CIEES se entiende por un programa educativo de buena calidad aquel que tiene propósitos pertinentes y adecuados, y logra cumplirlos. Esto quiere decir que, en principio, cualquier programa educativo podría ser considerado de calidad sin importar su tamaño, su ubicación

geográfica, la institución de educación superior (IES) que lo alberga o la población estudiantil a la que atiende, siempre y cuando el propósito del programa sea un propósito claro, deseable, pertinente y plausible, y que las condiciones de operación del programa sean suficientes para lograr ese propósito (CIEES, s/f, p. 2).

De esta forma, calidad se define como relativa y en función de los objetivos propios de un programa, considerando la idoneidad de las estrategias planteadas para lograrlos; lo que puede entenderse como una comprensión amplia y flexible de calidad a ser aterrizada en cada propuesta educativa que se evalúa. Por otro lado, el documento *Principios y estándares para la evaluación de programas educativos en las instituciones de educación superior de México* de los CIEES establece un esquema de estándares, ejes y categorías que estructuran la GAPES. Este documento señala también los principios generales que deben seguirse para la evaluación: evaluación externa; interinstitucionalidad; evaluación mediante pares académicos; independencia de criterio; confidencialidad; y evaluación para mejorar. Sobre los estándares de calidad desde los cuáles se desagregarían los ejes, categorías e indicadores de la misma, el documento señala que:

Los estándares de buena calidad de programas educativos (EBCPE) son enunciados que describen cómo deben ser los buenos programas de educación superior independientemente del subsistema educativo al que pertenezcan, su régimen de financiamiento, etcétera. Los EBCPE tienen como propósito establecer puntos de referencia para las instituciones usuarias de los servicios de los CIEES, los pares evaluadores que deben apreciar las características de un programa, así como los integrantes de los comités interinstitucionales que emiten los niveles de calidad. Los EBCPE que aquí se mencionan no son exhaustivos, se presentan solo aquellos que se corresponden estrictamente con las doce categorías que utilizan los CIEES para valorar los programas de educación superior (CIEES, 2015, p. 11-12).

A pesar de la importancia declarada de los estándares o EBCPE, éstos no aparecen detallados en el documento; por este motivo los elementos más concretos para entender qué se considerará como los elementos de la calidad son los ejes y categorías de la GAPES.

Tabla 10. Ejes, categorías, indicadores y preguntas en la GAPES 2016

EJES	CATEGORIAS	INDICADORES	PREGUNTAS INSTRUCCION	PREGUNTAS VALORACION
I. Fundamentos y condiciones de operación	1. Propósitos del programa Misión y Visión	1 Misión y visión del programa	2	4
		2 Fundamentación de la necesidad del programa	2	2
		3 Plan de desarrollo del programa	2	3
		4 Perfil de ingreso	1	1
		5 Perfil de egreso	1	1
	2. Condiciones generales de operación del programa	6 Registro oficial del programa educativo	2	0
		7 Marco normativo institucional	1	2
		8 Matrícula total y de primer ingreso	2	2
		9 Presupuesto/recursos del programa	2	3
		10 Estructura organizacional para operar el programa	2	2
		11 Integridad	3	1
II. Currículo específico y genérico	3. Modelo educativo y plan de estudios	12 Ambiente académico	3	1
		13 Modelo educativo institucional	2	2
		14 Plan de estudios	2	2
		15 Mapa curricular	1	2
		16 Asignaturas o unidades de aprendizaje	3	1
	4. Actividades para la formación integral	17 Tecnología educativa y de la información para el aprendizaje	2	4
		18 Cursos o actividades complementarias para la formación integral	1	1
		19 Enseñanza de otras lenguas	3	2
		20 Certificaciones externas de los estudiantes	2	1
		21 Estrategias de difusión, promoción y orientación del programa	1	2
III. Tránsito de los estudiantes por el programa	5. Proceso de ingreso al programa	22 Procedimiento de ingreso de los estudiantes	3	2
		23 Actividades de bienvenida e inducción para estudiantes de nuevo ingreso	1	1
		24 Programas de regularización, acciones de nivelación o apoyo	2	1
	6. Trayectoria escolar	25 Control del desempeño de los estudiantes dentro del programa	3	2
		26 Movilidad e intercambio de estudiantes	2	2
		27 Servicios de tutoría	3	1
		28 Servicios de orientación y asesoría en apoyo al aprendizaje	2	1
		29 Prácticas profesionales, estancias y visitas en el sector productivo	2	1
		30 Reconocimiento a los estudiantes de alto desempeño	1	1
	7. Egreso del programa	31 Programa de titulación u obtención de grado	2	2
		32 Eficiencia terminal	2	2
		33 Eficiencia en la titulación u obtención de grado	2	4
		34 Servicio social	2	1
		35 Vínculo egresado - institución	2	1
	8. Resultados de los estudiantes	36 Resultados en exámenes de egreso externos a la institución	2	1
		37 Nivel de dominio de otras lenguas	3	1
		38 Participación de estudiantes en concursos, competiciones, exhibiciones y presentaciones, nacionales o internacionales	2	2
		39 Desempeño de los egresados	1	1
40 Empleabilidad / opinión de los empleadores		2	1	
41 Cumplimiento del perfil de egreso		1	1	
42 Composición actual del cuerpo docente		4	1	
43 Mecanismo de ingreso, promoción y permanencia al programa como docente		3	3	
44 Superación disciplinaria y habilitación académica		4	1	
45 Movilidad de profesores		2	2	
IV. Personal académico, infraestructura y servicios	9. Personal académico	46 Evaluación y reconocimiento del personal académico	2	1
		47 Producción académica para el programa	1	1
		48 Formas de organización para el trabajo académico	2	1
		49 Líneas de generación, aplicación del conocimiento y transferencia al programa	2	2
		50 Articulación de la investigación con la docencia	3	1
		51 Aulas y espacios para la docencia y su equipamiento	2	3
		52 Laboratorios y talleres específicos para la realización de prácticas, y su equipamiento	4	3
		53 Otras instalaciones fuera de la sede	5	2
	10. Infraestructura académica	54 Biblioteca	8	7
		55 Espacios destinados para profesores	2	2
		56 Espacios para encuentros académicos y/o culturales	2	1
		57 Infraestructura física del lugar donde se imparte el programa	1	1
11. Infraestructura física	58 Agua potable y servicios sanitarios	1	1	
	59 Conservación y mantenimiento de instalaciones y equipos	2	2	
	60 Seguridad de personas y bienes	7	2	
	61 Área de deporte, recreación y convivencia	3	1	
	62 Conectividad	3	2	
	63 Administración escolar	5	4	
12. Servicios de apoyo	64 Servicios de bienestar estudiantil	1	1	
	65 Becas y apoyos a estudiantes	3	2	
	66 Orientación para el tránsito a la vida profesional	3	1	
	67 Servicio de transporte	1	2	
	68 Servicio de cafetería	4	2	
4		68	160	120

Fuente: GAPES 2016

Elaboración personal

A la luz de las categorías de programa de calidad, socializadas en los documentos públicos de los CIEES (2015, p. 11), resulta inevitable recordar la definición de programa de educación superior de calidad del Programa Nacional de Educación 2001-2006. Esta definición que incluí en el punto 3.2 del presente capítulo, más que precisar el significado de calidad, incurre en el mismo ejercicio que los CIEES operacionalizando sus componentes. De esta forma, los elementos de la calidad ofrecidos por los CIEES y por el PNE 2001-2006 parecen perfectamente equiparables. Vale la pena señalar que, aunque es bastante evidente la similitud en estas comprensiones, en ninguna entrevista me fue referida la influencia de la definición de calidad del PNE 2001-2006 en la construcción de la propuesta de evaluación de los CIEES.

Tabla 11. Comparación elementos de programa educativo de calidad en PNE 2001-2006 y GAPES 2016.

Programa Nacional de Educación 2001 - 2006	CIEES, 2015	Categorías aglomeradoras
Currículo actualizado y pertinente	Propósitos del programa Misión y Visión	Propuesta educativa
	Modelo educativo y plan de estudios	
Sistemas eficientes de gestión y administración	Condiciones generales de operación del programa	Operación del programa
Evaluación de los aprendizajes Servicio social	Actividades para la formación integral	
Servicios oportunos para la atención de estudiantes	Proceso de ingreso al programa	Transito de estudiantes
Altas tasas de titulación o graduación	Trayectoria escolar	
	Egreso del programa	
Aceptación social (por sólida formación de egresados)	Resultados de los estudiantes	
Profesores competentes	Personal académico	Profesores competentes
Infraestructura moderna y suficiente	Infraestructura académica	Condiciones físicas y materiales
	Infraestructura física	
	Servicios de apoyo	

Fuente: SEP (2001, p. 183) y CIEES (2015, p. 11).

Elaboración personal

Con base en los principios de la evaluación definidos por los CIEES, la propuesta de evaluación que construyen consta de tres etapas: autoevaluación, evaluación de pares y dictaminación final del CI correspondiente³⁰. Es decir, son diversos los actores involucrados

³⁰ La autoevaluación, se realiza internamente por el programa que se evalúan, a partir de la GAPES que es proporcionada por los CIEES al efectuarse el pago de derechos de evaluación. Vale la pena señalar que, hasta

en el proceso de evaluación y sobre cuyos criterios y comprensiones de calidad recaería la comprensión del nivel de logro de los programas. Entre estos actores están los académicos y funcionarios de los programas que se evalúan y llenan la GAPES, los académicos invitados a conformar los CPAE que harán la evaluación de pares, los asistentes de los CIEES asignados para asesorar a los programas y CPAE en los procesos de evaluación y los miembros de los CI que discuten y dictaminan el resultado final de las evaluaciones. Sin embargo, entre todos estos actores no se comparten definiciones más precisas de calidad que las que he señalado en los párrafos anteriores.

Como pude constatar en las entrevistas realizadas, este vacío de definición clara de calidad de la educación superior se agrava cuando para los funcionarios y actores de la evaluación no es perceptible tal vacío, casándose con la idea de que el listado de categorías o componentes de la calidad es suficiente para entender qué significa calidad (Mora Terrazas, 15/08/2016; Emilio Quintana, 02/09/2016; Javier de la Garza, 20/01/2017; Ubaldo Ramírez, 27/01/2017; Vidal Uribe, 11/03/2017). De esta forma, expertos y funcionarios de la evaluación la entienden como un concepto dado e inequívoco, sin discusión conceptual, definido en última instancia, por su instrumento.

Así, por lo que pude encontrar durante el trabajo de campo de esta tesis, la calidad se entiende entre los actores de la evaluación de dos maneras: calidad es tener lo que dice la GAPES, porque sus categorías representan las condiciones mínimas de calidad (Mora Terrazas, 15/08/2016 y Vidal Uribe, 11/03/2017) o calidad es cumplir con los objetivos del propio programa y ser coherente con ellos, lo que se puede analizar desde las categorías propuestas por la GAPES (Emilio Quintana, 02/09/2016 y Ubaldo Ramírez 27/01/2017). Son respuestas distintas en apariencia, aunque ambas entienden que el instrumento (la GAPES) equivale a la definición misma de calidad. Es decir, en ambos casos, en última instancia, calidad es responder satisfactoriamente (a ojos de los evaluadores), a las categorías previamente

el año 2016 la metodología utilizada por los CIEES para la autoevaluación incluía, la Tabla guía, una tabla de síntesis cuantitativa, un informe final de autoevaluación y un expediente de medios de verificación. Todos estos documentos eran enviados electrónicamente (en un CD) a los CIEES y debían estar en físico para su consulta en la sede durante la visita de pares evaluadores. Como mencioné en el acápite anterior desde 2016 la GAPES se llena en línea, donde se suben también las evidencias requeridas y se llena una especie de síntesis cuantitativa y final.

definidas y detalladamente desagregadas en preguntas específicas en la GAPES. Resulta interesante que la justificación de la centralidad de la metodología, la Tabla Guía o la GAPES, en la definición de calidad tiene que ver con la comparabilidad entre programas; es decir, en la lógica de la evaluación y la certificación se entiende que deben existir criterios mínimos que permitan la equivalencia entre los programas (Muñoz Cruz, entrevista, 22/11/2016). La equivalencia es por lo tanto lo que permite la comparabilidad y se relaciona con la lógica de ranking y clasificación externa de los programas, donde la evaluación como ejercicio interno de autoconocimiento no es lo importante.

Desde esta comprensión operacionalizada de calidad responder al instrumento se vuelve más importante que entender la acción de los programas desde sus objetivos, lo que tiene mayor complejidad si se considera que responder al instrumento implica, no el análisis y reflexión en torno a las doce categorías de la GAPES sino, responder a las más de doscientas preguntas específicas en las cuales se desagregan las categorías. En su versión actual, como mostrado en la Tabla 10, la GAPES 2016 consta de 4 ejes, 12 categorías y 68 indicadores. Estos 68 indicadores se desagregan en preguntas de instrucción (160) y de valoración (120), lo que genera un total de 280 preguntas que deben responderse al desarrollar la GAPES. En la siguiente tabla puede apreciarse cómo se presentan los indicadores y preguntas en el instrumento que debe ser llenado:

Tabla 12. Ejemplo de eje, categoría, indicador y preguntas en la GAPES.

Eje 1: Fundamentos y condiciones de operación	Categoría 1: Propósitos del programa. Misión y visión.
Indicador/rasgo: 1.1.1 Misión y visión del programa	
A) Descripción	
La misión y la visión de un programa son la guía que permite dar claridad, orden, sentido y cohesión a todos los elementos que integran el programa. Son el para qué y el rumbo de un programa, en función del cumplimiento de los objetivos sustantivos de la propia institución; la misión tiene relación con el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en la formación profesional de cuadros especializados en determinadas disciplinas.	
B) Instrucción	
1. Transcriba la misión y la visión (si existen) del programa educativo y/o sus objetivos. <sin máximo de palabras>	
R=	
2. Especifique cuándo y por quién fue aprobado el documento que contiene la misión, visión u objetivos. No es válido incluir misión y visión institucionales, departamentales, etc. <sin máximo de palabras>	
R=	
C) Valoración o comentarios del equipo elaborador	
1. Describa cómo la misión, visión y/u objetivos promueven acciones específicas que realiza la coordinación del programa. <máximo 150 palabras>.	
R=	
2. Analice la congruencia entre la misión, visión y/u objetivos del programa con los objetivos del plan de estudios y su perfil de egreso. <máximo 150 palabras>.	
R=	
3. Valore cómo se articulan estos tres elementos (misión, visión, objetivos del programa) en el desarrollo del programa. <máximo 150 palabras>.	
R=	
4. Explique cómo verifica el cumplimiento de la visión y la misión. <máximo 150 palabras>.	
R=	
D) Documentos. Adjuntar en formato PDF.	

Fuente: GAPES 2016

De esta forma, la metodología de doce categorías, basada en una definición flexible de programa educativo de calidad es en la práctica un instrumento de 280 preguntas específicas de respuesta obligatoria. Un tema fundamental para entender lo que ocurre en la aplicación de la evaluación propuesta por los CIEES es si es posible conciliar una comprensión de calidad explícita flexible, con un instrumento tan cerrado y detallado. Esta centralidad del instrumento como definitorio de la calidad resulta fundamental en los procesos de autoevaluación; es decir, influye en la comprensión de calidad de los propios sujetos de la evaluación y de los asistentes de los CIEES y miembros de los CCII que dictaminan, en gran

medida, con base en la GAPES. Vale la pena señalar también que, aunque disminuido, el aun copioso conjunto de preguntas de la GAPES se contrarresta con un límite de 150 palabras por respuesta. Este recorte en el espacio para la respuesta genera sospecha sobre la posibilidad de discutir o debatir con las preguntas propuestas que entonces más que invitaciones a describir las particularidades de los programas parecen ser verificadoras de criterios cerrados de calidad.

Una vez que la autoevaluación ha sido llenada, entregada y revisada por el asistente de los CIEES asignado, se procede a definir la constitución de la comisión de pares evaluadores (CPAE), a convocarlos y, al tener una fecha definida, indicar al programa evaluado la agenda de la visita, con fechas y nombres de evaluadores. Los miembros de la CPAE reciben acceso a la autoevaluación y las evidencias ofrecidas por el programa, al mismo tiempo que reciben una capacitación en línea sobre el proceso de evaluación, si no han participado en una CPAE con anterioridad, donde se explica la rúbrica y criterios que utilizarán para la evaluación, así como el funcionamiento del sistema virtual.

La visita de CPAE ocurre durante escasos tres días en los cuales deben realizar un recorrido de las instalaciones mientras mantienen reuniones y entrevistas con: director del programa, estudiantes, egresados, personal docente, personal administrativo y empleadores. En estas entrevistas y recorrido la CPAE debe corroborar la veracidad de la información vertida en la GAPES; además de recabar testimonios de estudiantes, egresados, docentes, directivos y empleadores, que permitan profundizar en la efectividad del programa para cumplir el modelo educativo en términos de éxito de los egresados. Al finalizar la jornada del tercer día la comisión se reúne y discute sus percepciones, una vez que uno de sus miembros indica en la rúbrica proporcionada sus calificaciones y apreciaciones, para colocar una opinión global de la CPAE.

Recibido el informe de la comisión de evaluadores externos, el asistente asignado de los CIEES elabora una síntesis del caso que será presentada en la sesión del CI correspondiente para su discusión y dictamen. Esta síntesis se basa en la autoevaluación y en las rubricas e informe enviado por el CPAE. Esta vez los aproximadamente nueve miembros del CI, en

gran medida con base en las 280 preguntas de la GAPES, definirán su opinión sobre el nivel de calidad del programa evaluado. Resuelto el caso en sesión del CI, el asistente procede a elaborar el expediente final de resultados, con las recomendaciones de mejora y las observaciones realizadas por el CPAE y el CI. Con la recepción de estos documentos y del certificado de evaluación es que culmina el proceso de evaluación por los próximos dos o cinco años.

Resulta evidente que en el proceso de la evaluación el instrumento con sus categorías, indicadores y preguntas específicas tiene más peso en la configuración de la significación de calidad que la definición abierta vertida en los documentos públicos de los CIEES. En este sentido, la significación de calidad aparece declarativamente abierta y en función del logro de objetivos propios de los programas, aunque en concreto parece definida por el logro de elementos claves de la tabla guía como: profesionalización y competitividad docente, eficiencia terminal de estudiantes y las condiciones materiales y académicas que influyen en ella y empleabilidad y retorno salarial de egresados. Por este motivo, y como se verá en la siguiente sección de la tesis, resultará central en el caso de los académicos y funcionarios de los programas evaluados, su propio posicionamiento, conocimiento y comprensión de las bases y fines de sus programas.

3.5. Puntos de anclaje para el análisis de las significaciones e intencionalidades de calidad y evaluación en la educación superior intercultural

Con base en lo trabajado en los cuatro acápite precedentes quiero centralizar algunos puntos que serán fundamentales para el análisis de los siguientes capítulos. En primer lugar, resulta importante considerar que la construcción de la política, primero de planeación y luego de evaluación de la calidad de la educación superior se apoyan en procesos globales. Por un lado, internamente los momentos de ampliación y constricción del crecimiento de la educación superior y la creciente preocupación por el mayor peso fiscal que venía significando, se explican tanto por cambios en el modelo de acumulación que generó una crisis de empleo en la década de 1970 (Muruyama, 2009) como por los decurrentes cambios en las estrategias de desarrollo propuestas en cada sexenio (Rodríguez Gómez, 1999).

La reconstrucción de la historia de la formulación y consolidación de la política de aseguramiento de la calidad, y el análisis de los artefactos retóricos que la constituyen, permiten identificar que, la centralización de la evaluación vino de la mano con un desplazamiento de la planeación en las políticas de educación superior. Esto ha implicado que la evaluación se haya constituido en las últimas décadas en el instrumento que concretiza la política de aseguramiento de la calidad, volviéndose por momentos en su sinónimo. Tal y como puede observarse en el siguiente esquema de flujo conceptual de dicha política:

Gráfico 1. Flujo conceptual de la política de aseguramiento de la calidad



Elaboración personal

Este desplazamiento de la planeación para la mejora interna se vio incrementado por el proceso de condicionamiento de recursos de los últimos veinte años, cuando, al colocar la evaluación como condición para el acceso a recursos se fortaleció una visión utilitaria de la misma que entiende la evaluación como importante por el certificado más que por el proceso de aprendizaje interno. Como consecuencia, las evaluaciones tienen poco impacto en la mejora real de los programas, siendo la mayoría de las veces las recomendaciones archivadas

(Buendía Espinoza y Quiroz Lima, 2014, p. 23) o consideradas sólo cuando responderlas puede ayudar en el próximo proceso de evaluación.

En esta reconstrucción histórica resultó también evidente que la retórica en torno a la planeación y luego a la evaluación, no muestra grandes cambios desde su surgimiento a fines de la década de 1950. Progreso y modernización sintetizan los grandes mitos sociales de la educación superior en los últimos diez sexenios. Así, los análisis presentados apuntan a que las retóricas de las políticas pueden utilizar un pequeño número de artefactos o metáforas y resignificarlas tácitamente en cada periodo, de esta forma, la modernización de Díaz Ordaz no fue la misma de Salinas de Gortari ni desplegó los mismos mecanismos ni generó los mismos resultados.

La descripción de las transformaciones en la asignación de presupuesto público y la vinculación de la evaluación con el acceso a programas de fondos extraordinarios muestra una contradicción entre la búsqueda por incrementar la calidad de la educación superior como sistema medianamente masificado y el incremento de la calidad de programas específicos. Los análisis presentados (González Villanueva, Rocha Reza y Flores Ruiz, 2009) indican que los programas ya consolidados son los que logran acceder a más recursos, lo que podría mostrar que la política de evaluación no está generando una distribución más justa de los recursos para homogenizar el sistema sino la concentración de los recursos en las IES de élite. En este sentido, el objetivo parece dar más resultados a nivel de la focalización y racionalización del gasto que de la ampliación de la calidad de la educación superior como sistema.

Es posible también cuestionar la eficiencia de la evaluación si se considera la información ofrecida por los CIEES en cuya página oficial se declara que entre 1992 y el 2016 se evaluó el 19.43% de programas evaluables de educación superior. Siguiendo la línea de la información obtenida en las entrevistas y analizada en este capítulo, sabemos que, desde su origen, aunque por distintas vías, el presupuesto mayoritario de los CIEES proviene de la SEP. Siendo que la SEP asume los costos mayoritarios de la evaluación al tener una partida fija para gastos operativos de los CIEES, además de financiar las evaluaciones de las

universidades públicas a través de programas federales como PFCE. Una línea de análisis importante sería conocer los costos totales de la evaluación asumidos por la SEP en estos veintisiete años para identificar el costo real de las evaluaciones y su eficiencia como política de aseguramiento de calidad.

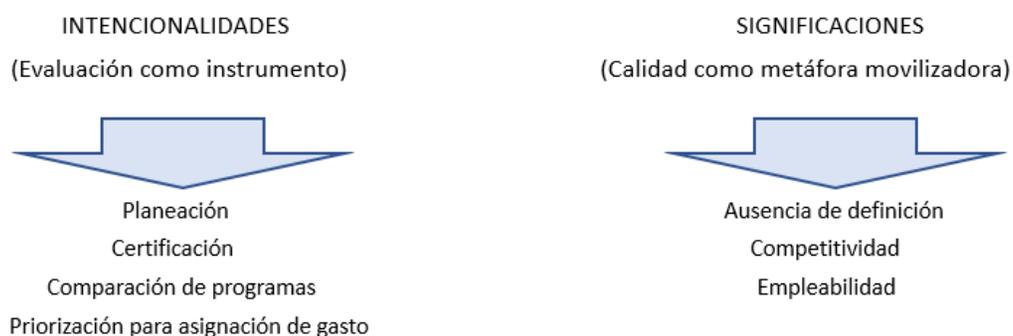
En relación con la significación de calidad como principal herramienta retórica y metáfora movilizadora de la política de evaluación, el análisis de las significaciones de los CIEES sobre este concepto deja ver que hay una contradicción entre una definición explícita flexible de calidad frente a la aplicación de un instrumento extremadamente detallado. De esta forma, aunque la significación de calidad aparece declarativamente abierta, en función al nivel de logro de los objetivos propios de los programas; en concreto está en gran medida determinada por las categorías de la tabla guía de autoevaluación o GAPES basados en cuatro ejes, siendo los dos primeros más generales de descripción de la propuesta del programa y los dos últimos más evaluativos en cuanto a su impacto.

Así, el primer eje se basa en la descripción abierta de los fundamentos del programa y su registro legal, donde la mayor parte de preguntas giran en torno de la coherencia interna entre la misión, visión, objetivos y perfiles de estudiantes; demás de información sobre funcionamiento del programa. El segundo eje se centra en el modelo educativo, recogiendo una descripción del programa ofrecido, su organización curricular y su plan de estudios. El tercer eje es sobre el tránsito de los estudiantes por el programa y concentra preguntas que buscan identificar el impacto del programa desde su capacidad de convocar postulantes, hasta su capacidad de retenerlos y graduarlos en tiempo y forma, de modo que no representen costos adicionales para el programa. El cuarto y último eje, personal docente, infraestructura y servicios, busca identificar las estrategias y recursos humanos y materiales desplegados por los programas para garantizar una matrícula amplia que curse y concluya los estudios de forma eficiente.

Dentro de estas condiciones de eficiencia se considera importante el nivel de profesionalización docente y la existencia de tecnología y laboratorios para la preparación científica de los estudiantes, desde una visión academista y áulica de los procesos de

aprendizaje (Dietz, 2011). Principalmente en los dos últimos ejes es claro que, condiciones necesarias para la ESI como, docentes que hablan lenguas originarias, que conocen las cosmovisiones y entornos de los estudiantes y que trabajan desde procesos formativos y de creación del conocimiento más participativos para apuntar al llamado diálogo de saberes no son considerados en los ejes, categorías o indicadores de los CIEES.

Gráfico 2. Intencionalidades y significaciones en la política de Aseguramiento de la calidad



Elaboración personal

De esta forma, concluyo que, en la historia de la consolidación de la política de aseguramiento de la calidad, expresada en la evaluación diagnóstica de los CIEES, la comprensión de su intencionalidad ha tendido a desplazarse de la planeación interna a la certificación. Evidentemente ambas intencionalidades de la evaluación están presentes en el discurso, pero las estrategias de condicionamiento de recursos a la evaluación han generado un movimiento hacia la visión utilitarista de la misma. En el caso de las significaciones, más que una polisemia en torno a la calidad como metáfora movilizadora de la política analizada, lo que encuentro es la explicitación de una significación, calidad como el logro de objetivos propios, que se contrapone a la preeminencia de un instrumento estructurado que esconde una visión de calidad sustentada en la competitividad y formación de mano de obra especializada. En función a esto, la significación de calidad que guía mi análisis se basa en la capacidad de los programas educativos de lograr el cumplimiento de sus objetivos sociales y educativos a partir del diseño y práctica de su propuesta formativa.

Capítulo 4. Construcción e intencionalidades de la política mexicana de educación superior intercultural

Como diversos autores han mostrado (Bertely, 1998; Bello Domínguez, 2009 y Martínez Casas, 2011), en el México posrevolucionario una constante ha sido la comprensión de la educación pública como estrategia de integración de los indígenas a la nación a través de su modernización. Esto evidencia, por un lado y a diferencia de otros países de la región, un reconocimiento importante de la existencia de los indígenas como parte de la población nacional; aunque, por otro lado, éste se haya basado en la suposición de que la condición indígena es la causa de su exclusión. Como resultado, su des-indigenización y consecuente modernización, serían la ruta para su integración al desarrollo nacional. Los elementos que definen lo indígena, y que por lo tanto resultan ser los principales obstáculos para la modernización e integración de los pueblos al México moderno, serían las lenguas mexicanas originarias, las formas tradicionales productivas de los pueblos y la organización colectiva y comunitaria, es decir, su economía pre-capitalista, su establecimiento en regiones alejadas y su pensamiento pre-moderno, no científico. Ante este problema cultural, la educación pública se perfila como el campo de transformación, para la castellanización y adquisición de habilidades y conocimientos científicos que permitan a los pueblos integrarse a la economía capitalista y así salir del atraso.

Desde la antropología de las políticas públicas (Strathern, 2000; Shore y Wright, 2015), analizar la trayectoria de las políticas de educación indígena; que iniciaron con una oferta de educación primaria con la estrategia de castellanizar, y que en su etapa actual se han ampliado a la educación superior; resulta fundamental para identificar y desnaturalizar las distintas significaciones que le fueron asociadas a lo largo de su historia. Entendiendo que las políticas se constituyen o visibilizan en las acciones y discursos del sector público, comprender las intencionalidades de la ESI implica rastrear el origen del reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de la educación pública mexicana. Reconstruir esta historia implica analizar su entrada física al aparato público; es decir, identificar su presencia cambiante en la SEP. Se requiere también identificar los movimientos en los conceptos

asociados a estas políticas, los artefactos retóricos (Shore y Wright, 1997), que sirven para legitimarlas, como los tránsitos de la educación rural, a la indígena, bilingüe, bicultural e intercultural, así como las estrategias que cada uno de estos conceptos generó.

Finalmente, implica miradas multiniveles y multiactorales (Marcus, 2001), entendiendo que las políticas son definidas por instancias de gobierno, nacionales e internacionales (en respuesta a demandas y formulaciones de diferentes ámbitos) y desde los postulados académicos, de los movimientos y organizaciones sociales y los de los tecnócratas del desarrollo y el Estado. En este marco, el presente capítulo se propone analizar la política de ESI desde los artefactos retóricos (Shore y Wright, 1997) que esboza, toma, retoma o utiliza para legitimarse.

Con esta finalidad, este capítulo ha sido elaborado con base en la revisión de los documentos de políticas señalados en el capítulo 1, como los planes sectoriales de educación y el modelo de Universidades Interculturales de la CGEIB. Me he apoyado también en una revisión bibliográfica de la historia de la educación indígena. Esto con el objetivo de entender la transformación de esta política, la influencia de actores y organizaciones y las resignificaciones de sus metáforas movilizadoras (Shore y Wright, 1997). Finalmente, las últimas secciones se apoyan principalmente en las entrevistas con personas de la UVI y de la CGEIB y en mis notas de campo.

4.1. Construcción y transformaciones de la política de educación para pueblos indígenas: el tránsito de sus metáforas de la inclusión a la equidad

Como señala Oehmichen (1999), la política de educación para población indígena forma parte del conjunto de acciones y discursos de Estado emprendidos para la atención específica y diferenciada de esta población a lo largo del siglo XX; a este conjunto se refiere como la política indigenista que

se expresó de diversas maneras: el reparto agrario, la libertad en el trabajo y la socialización de los indios a través de la castellanización y la alfabetización, pero

ahora reconociendo en ellos varios aspectos positivos de sus estructuras que habría que recuperar (Oehmichen, 1999, p. 28).

En dicho proyecto, los indígenas eran integrados a la historia nacional por el pasado, principalmente de los pueblos mayas y nahuas pre-hispánicos. Pasado valorizado por los descubrimientos y adelantos *científicos* que estos pueblos habían aportado a la historia y la ciencia occidental a partir de los procesos de conquista (Dietz y Mateos Cortés, 2011). El indígena de ese momento era entendido como atrasado porque no había logrado integrarse a los saberes modernos, al mismo tiempo que había perdido las herramientas que sus antepasados tuvieron y desarrollaron para la construcción de esta ciencia pre-hispánica. Por lo tanto, el reconocimiento de los pueblos se basó en su identificación como rezagos de sabios pre-hispánicos, sin reconocer sus formas de existencia presentes.

En este marco, el indigenismo, aunque con modificaciones conceptuales y de acción, en los últimos cien años se ha mantenido como el carácter definitorio de las políticas de atención a la población indígena: políticas articuladas en varios sectores basadas en el principio de integración que entiende las formas comunitarias económicas, familiares, lingüísticas, artísticas y políticas como anacrónicas y responsables por la exclusión social de los pueblos. Frente a esta comprensión, la deslegitimación de sus propuestas de vida los coloca como sujetos a ser tutelados, sentenciando su exclusión de los procesos de toma de decisiones en las políticas, que buscan en el desarrollo y la modernización revertir el empobrecimiento de la población indígena.

Como señalan Zolla y Zolla Márquez (2004), la historia de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) puede rastrearse hasta el origen mismo de la SEP en 1921, cuando se crea el Departamento de Educación y Cultura para la Raza Indígena, desde el cual, entre 1923 y 1926, se impulsó la creación de la Casa del Estudiante Indígena, las primarias rurales y las misiones culturales. Como señalan Dietz y Mateos Cortés, en estas políticas los indígenas eran para la SEP “sujetos carentes de cultura y racionalidad, incapaces de generar conocimiento” (2011, p. 67). En este marco, los promotores de escuelas rurales se vuelven pieza clave en las políticas indigenistas, al llegar a las zonas rurales e indígenas como agentes

del Estado con capacidad de abonar a la promesa de modernización nacional a través de la castellanización (Dietz y Mateos Cortés, 2011).

En 1930 se crea la Oficina de Educación Indígena que toma a su cargo las Escuelas Rurales en el Medio Indígena, los Internados para Jóvenes Indígenas, las Brigadas de Desarrollo y Mejoramiento Indígena y la Procuraduría de Asuntos Indígenas (Zolla y Zolla Márquez, 2004). En 1936 parte de estas iniciativas son trasladadas fuera de la SEP, al crearse el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas (DAAI), que pretende articular los servicios que existían para la población indígena en distintos sectores, al mismo tiempo que reorienta la función de los internados indígenas volviéndolos Escuela Pre-Vocacionales, Vocacionales de Agricultura y Escuelas Técnicas. También organiza y realiza el Primer Congreso Indigenista Interamericano e impulsa y amplía el uso de materiales en lenguas indígenas, aunque de manera experimental y discontinua (Zolla y Zolla Márquez, 2004).

Al interior de la SEP se crea, un año después, el Departamento de Educación Indígena que en 1946 se convierte en la Dirección General de Asuntos Indígenas. En 1948 se funda el Instituto Nacional Indigenista (INI), en un nuevo intento por articular todas las iniciativas de trabajo con población indígena repartida en las distintas instancias y sectores de la federación (Bello Domínguez, 2009, pp. 1). Esto dio nuevo impulso al reconocimiento de la población indígena en sus particularidades culturales, avanzando hacia la educación bilingüe. Sin embargo, como señalan Dietz y Mateos Cortés (2011) para la SEP, el lastre lingüístico de los niños indígenas sería el principal impedimento para la ampliación de la educación en zonas rurales. Ante este diagnóstico, y con base en la estructura generada por las escuelas rurales regionales y las escuelas centrales agrícolas, se fundan las Normales Rurales, para formar a jóvenes indígenas hablantes de las lenguas locales como maestros que puedan desempeñar de forma más eficiente la castellanización.

Desde la coordinación del INI, la educación bilingüe se comienza a impartir en las once regiones donde tenía centros coordinadores, a las cuales la SEP incorpora otras dos: el área lingüística otomí del Valle de Mezquital y el área lingüística náhuatl de Puebla y Veracruz (Bello Domínguez, 2009, p. 5). Cabe señalar que estos procesos iban acompañados por

discusiones académicas y políticas en el entorno internacional siendo que en 1948 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) emite la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en 1951 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO por sus siglas en inglés, recomendaría el uso del “idioma vernáculo para la alfabetización de los pueblos indígenas en las lenguas nacionales” (Bello Domínguez, 2009, p. 2). En este marco el incipiente reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos y la presencia de las lenguas originarias como vehículos de castellanización eficiente son tendencias globales.

Este es el inicio de la formación de docentes bilingües, aunque su profesionalización no se dará hasta la década de 1970 (Dietz y Mateos Cortés, 2011); bilingües no porque su formación así lo pretenda sino por su condición de normalistas hablantes de lenguas indígenas y castellanizados en las primarias rurales (Martínez Casas, 2011). En 1963 se establece el Sistema Nacional de Promotores Culturales y Profesores Bilingües, con el cual la SEP “aprobaría la utilización de métodos y personal bilingüe en la enseñanza de la población indígena” (Bello Domínguez, 2009, p. 4). Así, queda formalmente establecida la educación bilingüe atendida por maestros bilingües sin formación en estrategias pedagógicas bilingües. A partir de 1964, después de la Sexta Asamblea Nacional de Educación en la que se aprobó la educación bilingüe como base de la política educativa nacional para las regiones interculturales³¹, la SEP establece un cambio en su política educativa para población indígena, declarando la importancia de la presencia de las lenguas indígenas en la escuela, como estrategia para la castellanización más eficiente (Bello Domínguez, 2009, p. 4).

Como señalan Korsbaek y Sámano Rentería (2007), el indigenismo post-revolucionario generó políticas integracionistas, asimilacionistas, paternalistas y asistencialistas específicas para la población indígena. El proyecto indigenista, además de promover un proceso de

³¹ Resulta interesante que cincuenta años antes del giro hacia las políticas interculturales se haya incorporado en México el uso de la noción intercultural, para hacer referencia a las regiones de convivencia de población indígena y mestiza. Este concepto, propuesto por Aguirre Beltrán (1994 [1955]), junto con el de regiones de refugio indígenas, fueron centrales para la organización de la política indigenista de los años cincuenta cuando la fiscalización de dicha política deja de utilizar el criterio de comunidad para utilizar los de regiones interculturales y regiones de refugio como ámbitos más amplios y móviles de acción (Zolla y Zolla Márquez, 2004).

mestizaje desde la dilución de lo indígena en lo mestizo por la castellanización y el implacable discurso de la modernización, acabó por promover un proceso de diáspora de la inicial y escasa intelectualidad indígena (Dietz y Mateos Cortés, 2011). Ejemplo de esto es el mencionado proceso de formación de jóvenes indígenas en las Normales Rurales, que tuvo como consecuencia que una parte importante de ellos fuera reclutada para desempeñarse como capacitadores y formadores del INI, lo que los concentró en los centros urbanos, lejos de sus comunidades.

Desde la estructura de la política de educación para población indígena, entre 1968 y 1970, los servicios de la Dirección General de Asuntos Indígenas pasan a la Dirección de Internados de Primera Enseñanza. En 1971 se crea la Dirección General de Educación Extraescolar en el Medio Indígena que substituye a la Dirección General de Asuntos Indígenas y asume los servicios que estuvieron temporalmente en la Dirección de Internados. Es desde esta instancia que se establece el Programa de Educación Bilingüe, ahora también Bicultural. Sin embargo, entre mediados y fines de la década de 1970 se observa un importante proceso de organización y resistencia ante la educación bilingüe, liderado por los maestros y profesionistas indígenas que critican su fin castellanizador (Bello Domínguez, 2009).

El sexenio de López Portillo (1976-1982) enarbola la bandera de educación para todos, dando un nuevo empuje a la expansión de la red de educación pública, para continuar con el objetivo de universalizar la primaria. Vale la pena recordar que, en este mismo sexenio, en el primer Plan Nacional de Educación Superior, se establece por primera vez la planeación como meta del sistema y condición para su crecimiento. En el marco de la educación para todos y de la universalización de la primaria, el 11 de septiembre de 1978 se crea la Dirección General de Educación Indígena, al interior de la sub-secretaría de educación básica. En esta nueva expansión al campo y a las regiones indígenas, no sin resistencia de los maestros bilingües organizados (Bello Domínguez, 2009, p. 6), la tónica de la educación bilingüe y bicultural pasa a ser la revitalización de la lengua nativa. En palabras de Bello Domínguez: “integración sociocultural étnica por medio de la revitalización de la lengua nativa,

favoreciendo la integración geopolítica con el dominio del castellano” (2009, p. 7); es decir, la revitalización de las lenguas fue otra de las estrategias utilizadas para la castellanización.

Según Bello Domínguez (2009, p. 8) es también posible identificar la vinculación de esta tendencia con el marco internacional, siendo que en 1981 la UNESCO, con base en la demanda de organizaciones indígenas en toda América Latina, convocó a una reunión para abordar la problemática del etnocidio y la construcción de la propuesta de etno-desarrollo de Bonfil Batalla. El reconocimiento de la diversidad comienza a construirse primero como inevitable y luego como positiva, por lo que es necesario diversificar las estrategias de integración y desarrollo. En este escenario, en 1982 en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), cuando el lema pasa a ser la modernización del Estado, uno de los cambios más importantes en la política social es el abandono de la estrategia intervencionista para pasar a la descentralización del Estado, lo que lleva a una reestructuración administrativa de lo público en las políticas de bienestar social, entre ellas las educativas (Bello Domínguez, 2009, p. 8).

Como señalé en el capítulo anterior, la crisis estructural de fines de la década de 1970 impactó fuertemente la ruta seguida por el gobierno, generando un freno en los procesos seguidos por la SEP en el sexenio anterior. Como señala Bello Domínguez:

Hacer del derecho a la educación primaria universal una realidad, se convirtió en una actividad truncada por la crisis estructural vivida en la década anterior. Los propósitos planteados en la “Revolución Educativa” de Miguel de la Madrid se quedaron sólo en eso, buenos propósitos, ya que el presupuesto para ese periodo disminuyó sensiblemente de “... 3.9 % del PIB en 1982 a 2.6% en 1987, al mismo tiempo que se afectaban las condiciones del proceso enseñanza aprendizaje, principalmente por la caída del nivel de vida de los maestros, quienes de mediados de la década pasada a principios de los noventa vieron disminuidos sus salarios en 35%” (Valenzuela, 1993. Citado por Bello Domínguez, 2009, p. 9).

El periodo iniciado a fines de la década de 1970, se caracteriza también por el cierre de los programas productivos y de apoyo al campo que son reemplazados por incipientes políticas asistencialistas que se fortalecerían en las décadas siguientes (Olivera Rodríguez, 2015). En este marco se inicia una nueva etapa del indigenismo, también apoyada en transformaciones político-económicas globales, que se caracteriza por la modernización de los indígenas a través de préstamos, titulaciones y mecanismos de capitalización (Oehmichen, 1999, p. 10). La visión del carácter de ciudadano pasa de centralizar la escolarización a centralizar la capitalización.

Aunque sobre esto me detendré en el siguiente acápite, es importante mencionar que el levantamiento neo-zapatista de 1994 establece nuevas demandas y críticas al gobierno y a las estrategias indigenistas de eliminación de los pueblos y sus culturas. Como resultado entre 1996 y el 2001 se llevan a cabo distintos momentos e intentos de negociación entre el EZLN y los gobiernos de Ernesto Zedillo (1995-2000) y Vicente Fox (2001-2006); sin embargo, la traición de las negociaciones y de los acuerdos de San Andrés, firmados en 1996 por representantes del gobierno federal y del EZLN, concluyeron con la proclamación de la *Ley Indígena* en el 2001, que estableció una serie de cambios constitucionales (Olivera Rodríguez, 2017). Para responder a estos cambios, entre 2001 y 2003 se llevan a cabo una serie de transformaciones en la estructura de las políticas de atención a la población indígena que, ancoradas en el artefacto retórico *interculturalidad*, pueden ser definidas como el indigenismo mexicano del siglo XXI (Llanes Ortiz, 2008; Bastida Muñoz, 2005; Bello Domínguez, 2010).

Así, en el año 2001 el Programa de Educación Indígena Bilingüe Bicultural pasa a ser el Programa de Educación Intercultural y Bilingüe, en un intento de la SEP por responder a las críticas de la histórica castellanización con un cambio en el entramado de artefactos retóricos que introduce lo intercultural desde un discurso de transversalización y diversidad para todos. A diferencia del uso de la interculturalidad de las décadas anteriores, en las regiones interculturales, aquí lo intercultural se refiere al carácter de las políticas no al de los grupos o territorios. Así, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (SEP, 2001, p. 133-134), se refiere a la composición multicultural del país, como la constatación de la diversidad de

los pueblos, a partir de la cual deben desplegarse estrategias interculturales para eliminar la histórica discriminación que ha sufrido la población indígena (SEP, 2001, p. 45). Sostiene también el documento la riqueza que implica la diversidad cultural mexicana y la necesidad de fortalecer esa riqueza de diversidad cultural (SEP, 2001, p. 45). En adelante el PNE 2001-2006 se refiere al reto de la educación, señalando que una verdadera educación intercultural es la solución a la discriminación y exclusión histórica de los pueblos. Sin embargo, a pesar de esta interesante defensa de la diversidad, lo que se comprenderá por la política intercultural es muy poco explicado pareciendo restringirse a la reiterada valoración de las lenguas y al novedoso encargo de conocer las costumbres de los distintos pueblos con los cuales compartimos territorio:

A la educación corresponde fortalecer el conocimiento y el orgullo de la cultura a la que se pertenece, para poder entablar relaciones interculturales que tengan posibilidades de simetría; le corresponde enseñar la lengua propia, la que permite nombrar el mundo y fortalecer la cultura, así como enseñar y enriquecer el lenguaje que nos permite comunicarnos como mexicanos; le toca hacer que conozcamos y valoremos los aportes culturales de los pueblos que comparten nuestro territorio; le atañe lograr que los integrantes de diversas culturas convivan de manera respetuosa y mutuamente enriquecedora; le corresponde, por último, desarrollar una conciencia ciudadana que se preocupe por la injusticia, y ofrece herramientas para combatirla en la vida cotidiana. El sistema educativo deberá lograr esos objetivos en toda su población: indígena y no indígena, así como infantil, juvenil y adulta, tanto mediante modalidades educativas tradicionales, como a través de los medios masivos de comunicación [...] (SEP, 2001, pp. 46-47).

A partir de esta demanda por la construcción de un país multicultural enriquecido por las diferencias es que se define en este documento que la educación en su conjunto estará atravesada por una “política de educación intercultural para todos” (SEP, 2001, p.47). En este marco, para aplicar los cambios constitucionales establecidos por la *Ley Indígena* de 2001, se crean leyes secundarias y entidades, siendo algunas de las más importantes: la *Ley General*

de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI); la *Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas* (CDI) que reemplaza al INI; la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*; la creación de la Comisión Nacional para prevenir la Discriminación (Conapred); y la creación de la CGEIB (Huerta Morales, 2016, p. 120). Al interior de la CGEIB y enmarcada en el llamado del PNE 2001-2006 de educación intercultural para todos y en todos los niveles, es que se concibe el proyecto de crear un sub-sistema de educación superior que sea intercultural, dando origen en 2003 a las Universidades Interculturales (UUII).

Sin embargo, este avance hacia la transversalización de la interculturalidad, parece ser transitoria una vez que en el Programa Nacional de Educación 2007-2012 (SEP, 2007) no se hace más referencia a dicha transversalización y, aunque en general este documento es bastante escueto si comparado con sus versiones anteriores y posteriores, se menciona la intercultural como característica deseada de la sociedad, no como proyecto educativo. Como se señala en el objetivo 4, única parte del documento donde se menciona la interculturalidad:

Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural (SEP, 2007, p. 3).

En este periodo, donde se menciona el carácter multicultural del país una sola vez sin mayor discusión ni definiciones, el compromiso es con una educación integral que considera como su objetivo el fortalecimiento de la convivencia democrática e intercultural. Es decir, en este documento lo intercultural no aparece como una política educativa para población indígena, como ocurriera entre 1978 y el año 2000, ni como un elemento del modelo educativo, como en el periodo 2001-2006, sino que aparece como una característica del ideal social. En el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (SEP, 2013), se retoma la interculturalidad como concepto importante para la descripción de la realidad educativa del país, y se asocia

explícitamente a la necesidad de incluir a la población indígena históricamente excluida. A diferencia del PNE 2001-2006, no describe la interculturalidad como elemento transversal para todos, sino que parece retomar la clásica idea del indigenismo de reclamar el derecho de participación de los pueblos indígenas excluidos a través de políticas específicas para ellos. Así el Plan señala la necesidad de:

Reforzar la educación intercultural y bilingüe en todos los niveles educativos, en beneficio de grupos que viven en comunidades rurales dispersas, debe ser una estrategia para la equidad en la educación (SEP, 2013, p. 30).

El objetivo tres del PSE 2013-2018 establece la necesidad de “Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa” (SEP, 2013, p. 54). Dicho documento señala específicamente en su estrategia cuatro el compromiso con “impulsar la educación intercultural en todos los niveles educativos y reforzar la educación intercultural y bilingüe para poblaciones que hablen lenguas originarias” (SEP, 2012, p. 56). Finalmente, se establece que las instituciones interculturales deben asegurar su pertinencia educativa y cultural, siendo que esta exigencia se expresa sólo en el caso de la Educación Intercultural.

La interculturalidad aparece, por lo tanto, en un periodo puntual siendo que parece haber servido para asentar dicho artefacto retórico en la política, aunque luego pudiera ser desprendido de su significación original, para ser utilizado en la misma forma focalizada, sólo para indígenas, como fueran las clásicas políticas del indigenismo. De la misma forma, la retórica pasa de la inclusión a la equidad, aunque los objetivos (modernización de los indígenas) y las estrategias (educación compensatoria) sean las mismas.

Se observa en este recorrido histórico por la construcción de la política de educación intercultural, su relación con distintas metáforas movilizadoras que puede resumirse en el tránsito retórico de la inclusión a la equidad. De la misma forma, son distintas las intencionalidades de la política a lo largo de sus transformaciones: de la castellanización directa, al uso estratégico de las lenguas originarias como vehículo de castellanización, a la

incorporación de elementos culturales, la introducción de la interculturalidad como espacio de construcción y coexistencia desde el diálogo con lo diferente y su posterior significación como estrategia para la educación indígena. En la práctica, la visión desdeñante de la validez de los conocimientos y formas de conocer de los pueblos indígenas, se mantiene presente cuando siguen siendo comprendidos como sujetos carentes a los cuales hay que focalizar políticas compensatorias para remontar su atraso y así modernizarlos.

4.2. Construcción e intencionalidades de la política de educación superior intercultural: demandas, iniciativas y significaciones de interculturalidad

En el proceso de formación de jóvenes indígenas como promotores y como docentes bilingües en la década de 1970, se va constituyendo una intelectualidad que, si bien se gestaba dentro de una formación asimilacionista y negadora de los saberes y epistemologías de los pueblos, representaba más que un grupo de obediencia a los intereses de la política indigenista (Bello Domínguez, 2009). Así, parte de esta intelectualidad indígena (Martínez Casas, 2011), en adelante aparecerá activa en la resistencia y crítica a las políticas de educación indígena y bilingüe, perfilando líderes y profesionistas que fortalecerán las organizaciones indígenas (Dietz y Mateos Cortés, 2011).

Como consecuencia, la década de 1970 representa un momento importante de visibilización de la demanda indígena en torno a la educación superior desde la efervescencia de nuevas organizaciones de líderes y profesionistas indígenas³². Algunos ejemplos son las reuniones de Barbados I y II, en 1971 y 1977 respectivamente, con participación de antropólogos la primera, y de dirigentes e intelectuales indígenas la segunda; la Constitución en 1973 de la Organización de Profesionistas Indígenas Nahuas; y el Primer Congreso Indígena que reunió,

³² Como señala Hernández Loeza, el surgimiento de organizaciones indígenas independientes del corporativismo construido por el Partido de la Revolución Institucional (PRI), desde el fin de la Revolución, puede ser analizado desde distintos enfoques para entender su efervescencia en la década de 1970: la crisis del estado de bienestar, la visibilización de los efectos negativos del modelo desarrollista en el campo, el empobrecimiento y pérdida de tierras de las comunidades por estancamiento del reparto agrario, el consecuente inicio del desabastecimiento de granos básicos (e importación de los mismos iniciando el proceso de dependencia alimentaria), además del incremento de la migración del campo hacia los grandes centros urbanos del país, representan importantes elementos, además de la construcción de la intelectualidad indígena (que genera la crítica interna de las políticas indigenistas), para entender la efervescencia de las organizaciones indígenas (2016, p. 99).

en 1974, en San Cristóbal de Las Casas, a 1 230 delegados tsotsiles, tseltales, ch'oles y tojolabales para discutir sus propuestas sobre tierra, comercio, educación y salud. En 1975, se celebró el *Primer Congreso Nacional de Pueblos Indígenas* en Pátzcuaro, Michoacán, y se impulsaron los Consejos Supremos Indígenas. En 1977 se forma la Alianza Nacional de Profesionistas Indígenas Bilingües A.C. (ANPIBAC) y en 1979 se organiza el Primer Seminario Nacional de Educación Bilingüe Bicultural organizado por ANPIBAC (Zolla y Zolla Márquez, 2004).

Resulta importante mencionar que estos encuentros de profesionistas indígenas, autónomos del INI, expresaban el rechazo de sus organizaciones a las políticas indigenistas de la educación bilingüe. Sobre esto, señala Bello Domínguez que en 1975 los maestros: “emitieron un manifiesto conjunto, nahua y maya, titulado *Conciencia y liberación étnica*” (Bello Domínguez, 2009, p. 6). El punto central de la crítica era la visión utilitarista de las lenguas y la negación de las formas de vida de los pueblos indígenas; siendo su principal demanda, la participación de los intelectuales indígenas y dirigentes en la definición de prioridades y estrategias para las políticas de atención a población indígena (Bello Domínguez, 2009).

De esta forma, la demanda por participación, aunque es aparentemente atendida por el INI mediante la incorporación de representantes indígenas en los núcleos indigenistas (Bello Domínguez, 2009, p.7), es más bien resistida dando forma y lugar específico a dicha participación. Observan Zolla y Zolla Márquez (2004) que los momentos de mayor crecimiento del INI, las décadas de 1970 y 1990, coinciden con los momentos de mayor efervescencia y fortalecimiento de organizaciones y demandas indígenas. De esta forma, la estrategia del INI, en un claro esfuerzo por preservar el control jerárquico desde la Federación y los Estados, ha sido la cooptación de la intelectualidad y la protesta indígena, integrando a sus líderes como funcionarios públicos, maestros, promotores, formadores o representantes del INI (CDI) y la SEP; además de utilizar los conceptos y elementos de la demanda social, como participación, incorporándolos a la política desde otras comprensiones y significaciones.

Por otro lado, esta, aún pequeña, clase profesional indígena que busca independizarse y distanciarse del INI y del lugar que se le asignaba, inicia una demanda por profesionalización en campos diversos, no sólo educativo. Como respuesta, entre las décadas de 1980 y 1990, desde la SEP y la federación surge una oferta profesionalizante que se pretende novedosa por desplazada del centro de control del INI, aunque mantiene la educación pública como el campo de acción profesional de los jóvenes indígenas (Martínez Casas, 2011). Así, en 1979 se crea en el Centro de Investigaciones Sociales del Instituto Nacional de Antropología e Historia (CIS-INAH, hoy CIESAS), un programa de licenciatura en Etnolingüística. Esta licenciatura produjo dos generaciones de egresados con un total de cien etnolingüistas, muchos de los cuales participaron en la producción de los primeros textos escolares bilingües (Martínez Casas, 2011, p. 253). Desde la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), se crea en 1980 la licenciatura en Educación Primaria para el Medio Indígena (EPMI), donde se forman los primeros maestros bilingües profesionales (Martínez Casas, 2011, p. 253).

Como señala Oehmichen (1999), desde el indigenismo participativo, surgen proyectos de profesionalización para indígenas, pero la inercia de la formación de maestros como intermediarios culturales es todavía fuerte, lo que se evidencia en la persistencia de una profesionalización funcional a los intereses de las políticas públicas para población indígena, que requiere maestros y materiales bilingües. Desde una iniciativa público-privada se visualiza la posibilidad de ampliar la profesionalización indígena a partir de políticas de acción afirmativa que principalmente focalizaron recursos para la continuidad y culminación de estudiantes indígenas ya inmersos en el sistema educativo público. Así, entre 1990 y el año 2010 funcionan dos programas importantes financiados por la Fundación Ford (FF) y gestionados por la ANUIES y el CIESAS respectivamente (Martínez Casas, 2011).

El Programa de Atención a Estudiantes Indígenas en la Educación Superior (PAEIES) se desarrolló en colaboración con la ANUIES e incluyó apoyo económico a universidades estatales y a la Universidad Autónoma de Chapingo, para la contratación de tutores académicos y acondicionamiento de espacios para tutorías académicas. Fue un proyecto que focalizó en la trayectoria educativa de los estudiantes indígenas el problema del alto índice de repetición y abandono identificado en este grupo de estudiantes, por lo que se planteó

incrementar el capital cultural y académico de los estudiantes sin pretender transformar la organización universitaria. El International Fellowship Program (IFP) se desarrolló entre 2001 y 2010 en asociación con el CIESAS, otorgando becas a estudiantes indígenas para la conclusión y titulación de estudios de posgrado (Martínez Casas, 2011, p. 256).

La década de 1990 gestó también proyectos formativos autónomos, desde abajo, “en contextos de composición étnica o multiétnica. Enunciados como campesinos, comunitarios o interculturales” (Rojas Cortés y González Apodaca, 2016, p. 76). Entre estas experiencias destacan la licenciatura en Desarrollo Rural del Centro de Educación Superior para el Desarrollo Rural, que se transformó en la Universidad Campesina Indígena en Red (UCIRed); la universidad Maya en la península de Yucatán; la Universidad De los Pueblos del Sur (UNISUR) en Guerrero; la licenciatura en educación intercultural comunitaria de la Unidad de Estudios Superiores de Alotepec (UESA-LEIC); la Universidad Indígena Latinoamericana de Tabasco (UIL); el Centro Universitario Regional del Totonacapan en Veracruz; el Centro de Estudios Ayuuk-Instituto Superior Ayuuk (CEA-ISIA); el Instituto Intercultural Nhoño; y la Universidad Comunal Intercultural del Cempoaltepetl (UNICEM) (Rojas Cortés y González Apodaca, 2016, p.82-84).

La autonomía de estos programas frente a la SEP, y al capital empresarial, les posibilita construir planes de estudio y propuestas formativas propias, no indigenistas, actuando en muchos casos conforme a los intereses y demandas de las organizaciones indígenas. Sin embargo, la precariedad económica que esta autonomía conlleva es utilizada por la Federación y los Estados como estrategia de coacción, negándoles, por ejemplo, reconocimiento a sus planes de estudio y la posibilidad de titular (Rojas Cortés y González Apodaca, 2016). A pesar de esto, esta ampliación de espacios y campos de formación superior para jóvenes indígenas potencia los procesos de construcción de la intelectualidad indígena que se incorporará a las políticas de educación para población indígena desde otros referentes, demandas, propuestas y procesos formativos.

A comienzos del siglo XXI, la persistencia de la demanda por programas públicos para el acceso y permanencia de población indígena en la educación superior se apoya en el creciente

marco internacional de acuerdos y declaraciones que denuncian la exclusión historia de las poblaciones originarias, estableciendo la obligación de los Estados de garantizar el acceso de estas poblaciones a todos los derechos que las constituciones enuncian para la ciudadanía. Las herramientas legales internacionales más importantes de este período son: el convenio 169 de la OIT en 1989, la Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos en 1996, la Declaración y Programa de Acción de Durban en 2001, la Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural en 2001 y las Conferencias Regional (CRES) y Mundial (CMES) sobre Educación Superior de la UNESCO 1998 y 1999 (Huerta Morales, 2016).

A este fortalecimiento de la intelectualidad indígena de la década de 1990 y al desarrollo de los marcos legales internacionales del mismo periodo, se suma la presión ejercida por el neo-zapatismo que logra organizar a varias comunidades mayas de la selva Lacandona dando paso al levantamiento zapatista en Chiapas en 1994 con enorme repercusión nacional e internacional. Frente a la postura del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, que pretendió ignorar las demandas del neo-zapatismo, la del gobierno de Ernesto Zedillo (1995-2000) fue la declaración de la disposición al diálogo y construcción de acuerdos. Así, en octubre de 1995 se iniciaron los diálogos de San Andrés Larráinzar, que congregaron a organizaciones indígenas y campesinas, intelectuales, religiosos y representantes del gobierno federal, para discutir los motivos del levantamiento: el reconocimiento e inclusión de los pueblos indígenas mexicanos³³. Luego de meses de reuniones, y previa consulta a las bases zapatistas, se firma el 16 de febrero de 1996, el texto de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

En estos acuerdos el Gobierno Federal se compromete a reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución; a ampliar la participación y representación política de los pueblos indígenas; a garantizar su acceso pleno a la justicia; a promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas; a asegurar la educación y capacitación que incluya y respete sus saberes tradicionales; a garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas; y a

³³ En estas reuniones participaron 308 invitados y asesores del EZLN y 188 representantes del gobierno federal. Para una descripción detallada de la cronología de los acuerdos de San Andrés, la Ley Cocopa y la Ley indígena, puede consultarse el Centro de documentación sobre el zapatismo: <http://www.cedoz.org/site/content.php?doc=405&cat=6> (consultado el 28 de septiembre de 2017)

impulsar su producción y empleo³⁴. Desde una demanda fundamental y no negociable por reconocimiento y participación, los compromisos firmados en San Andrés Larráinzar establecen que toda reforma sobre los derechos indígenas sería consultada con el EZLN y el Congreso Nacional Indígena (CNI).

Como avance en el cumplimiento de estos acuerdos, en diciembre de 1996 la Comisión de Concordia y Pacificación, elabora la ley conocida como *Ley Cocopa*, que retoma los puntos centrales de los Acuerdos de San Andrés: derecho a la autonomía incluyente de los pueblos indígenas; participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones que los afecten; respeto y promoción de sus culturas; y representación política en el Congreso de la Unión y en los Congresos de los Estados. Sin embargo, la *Ley Cocopa* nunca es sancionada y se diluyen los espacios de diálogo y comunicación con el EZLN y la CNI en lo que resta del gobierno de Zedillo (Olivera Rodríguez, 2017).

El 11 de marzo de 2001, a poco más de dos meses del inicio del sexenio de Fox (2001-2006), entra a la Ciudad de México de forma pacífica y sin armas un contingente de zapatistas y representantes del CNI que esperan diez días en el zócalo capitalino hasta ser recibidos por el Congreso. En esta reunión con el Congreso de la Unión el gobierno se compromete a retomar la *Ley Cocopa*; sin embargo, en su lugar se sanciona ese mismo año la *Ley Indígena*, sin consulta al CNI ni al EZLN y sin la consideración de los acuerdos de San Andrés Larráinzar. La *Ley indígena* modifica los artículos 1°, 2°, 4°, 8° y 115° de la Constitución Federal siendo el principal cambio el referido al carácter pluricultural de México, y al establecimiento de la responsabilidad de la Federación y los Estados en garantizar educación pertinente (en contenidos y lenguas) en todos los niveles.

Como señalé en el acápite anterior, es para operar estos cambios que se crea en el año 2001 una serie de instancias vinculadas a la SEP y a la CDI entre ellas la CGEIB al interior de la SEP, desde donde se construye el modelo gubernamental para la creación de UUII. Sin embargo, las organizaciones indígenas no fueron consultadas en estos procesos, motivo por

³⁴ El texto de los acuerdos de San Andrés y los 3 documentos de propuestas y compromisos que lo acompañan están disponibles en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres.html> (consultado el 28 de septiembre de 2017).

el cual para algunos autores la CGEIB y las UUII representan la continuidad de las políticas indigenistas del siglo pasado (Llanes Ortiz, 2008; Bastida Muñoz, 2005; Bello Domínguez, 2010). Por otro lado, vale la pena mencionar también que hasta el momento la política de profesionalización indígena se había caracterizado por una oferta pública restringida a la práctica de la docencia y la traducción o a políticas de discriminación positiva para apoyar la permanencia y conclusión de estudios universitarios de jóvenes indígenas.

De esta forma, por su amplitud, aunque la matrícula en el sub-sistema sea aún incipiente si comparada con la educación técnica o universitaria³⁵, la creación de las UUII puede ser entendida como la construcción de una política de ESI que define todo un sistema de acceso a la educación superior reglamentado y reconocido por la SEP, proponiendo la aplicación de un modelo educativo particular que se diferencia en sus objetivos, misión y visión de los declarados por las instituciones convencionales de Educación Superior (Casillas y Santini, 2009). En este sentido, si bien de tendencia indigenista y diseñadas desde arriba, las UUII representan la oportunidad de pensar un novedoso modelo educativo desde una concepción particular de la acción profesional que debe responder no sólo al mercado laboral o al desarrollo nacional de forma general sino principalmente a las demandas y necesidades de las comunidades indígenas donde se asienta (Casillas y Santini, 2009).

Es posible identificar en la creación e historia de las UUII elementos y procesos de resistencia y de contra-resistencia entre las demandas sociales y la oficialidad de las políticas. Referidos al primer caso, hay que señalar que la existencia misma de la policía de ESI es posible por la lucha y demanda constante por reconocimiento y educación pertinente de los profesionales indígenas, los zapatistas y el CNI; además, de las luchas generadas por cientos de pueblos originarios a lo largo y ancho del planeta que dan lugar a marcos legales internacionales. Con relación al segundo caso, los elementos y procesos de contra-resistencia

³⁵ Según el documento *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2016-2017* (DGPPEE-SEP, 2017, p. 22-24), la matrícula total en México en la educación superior, nivel licenciatura en universidades e institutos tecnológicos públicos y en modalidad escolarizada, para el periodo 2016-2017, fue de 2,509,171 estudiantes, de los cuales el 0.34% (11,751 estudiantes) estuvieron matriculados en alguna de las once Universidades Interculturales mexicanas. Vale la pena señalar también que el sistema de educación pública ofrecido en universidades e institutos tecnológicos que ofrecen nivel licenciatura en modalidad escolarizada está compuesto por 1,751 IES de las cuales sólo el 0.62% (11) son UUII.

se refieren a la negación de la autonomía, representación y participación como condiciones de las políticas para pueblos indígenas. Así, la autonomía es traducida como interculturalidad y no hay participación de los pueblos indígenas para el diseño de la política de educación superior que se les ofrece. Este giro hacia la ESI se sitúa en el marco de un vasto debate internacional en torno al binomio multiculturalismo - interculturalidad donde:

la pretensión de *interculturalizar* tanto el currículum escolar y universitario como la praxis docente y discente en las sociedades occidentales, no refleja una mera adaptación a la “multiculturalización de facto” de estas sociedades, ocasionada por los movimientos migratorios (Mecheril 2004) y/o por la nueva visibilización de la diversidad etnocultural autóctona (Díaz-Polanco 2006). Al contrario, el multiculturalismo forma parte de un proceso más amplio y profundo de re-definición, re-imaginación y “re-ciudadanización” del Estado-nación de cuño europeo, así como de las relaciones articuladas entre el Estado y la sociedad contemporáneas (Koopmans et al. 2005) (Dietz, Mendoza Zuany y Téllez Galván, 2007, p. 8).

En este sentido, la introducción del término interculturalidad permite actualizar la política mexicana a los debates internacionales al mismo tiempo que pretende mostrar disposición de negociación y cambios ante las demandas de intelectuales y profesionales indígenas, del EZLN y del CNI en los términos del Estado. Sin embargo, a pesar de esta intencionalidad, el giro hacia la interculturalidad en la política indigenista del siglo XXI al considerar, nominalmente al menos, no solo la inclusión de los sujetos indígenas en la política, sino de sus saberes y formas de saber (Casillas y Santini, 2009), abre las puertas a nuevas reflexiones sobre cómo lograr la redefinición del Estado y la sociedad a partir no de la adaptación a la *multiculturalización de facto* sino de la declarada necesidad de fortalecer el carácter diverso de la sociedad (SEP, 2001).

Sobre esto, resulta importante recordar que la introducción de la interculturalidad en el PNE 2001-2006, se formula como transversal y para todos (SEP, 2001). Esta transversalización de la interculturalidad, sostenida por la riqueza de la diversidad que, por lo tanto, debe ser

promovida; evidencia una tendencia a reconocer la necesidad de transformar la sociedad y sus ciudadanos, alimentados por distintos tipos de saberes y referencias. De esta forma, nominalmente se elimina en este documento (PNE 2001-2006), la visión de educación compensatoria para indígenas, para resolver su atraso y modernizarlos; carácter que retomará la educación intercultural en el PNE 2007-2012 y PSE 2013-2018. Esta aparente contradicción, si comprendida la interculturalidad en los términos antes citados, evidencia que la presencia de la interculturalidad como recurso retórico no es suficiente para identificar su uso y significación, por tal motivo es necesario considerar las intencionalidades que se le asocian en cada documento, como mostré con más detalle en el acápite anterior.

Lo que estará en juego, por lo tanto, es la significación de interculturalidad y el despliegue práctico de la política de ESI, que se juega entre la interculturalidad crítica (Walsh, 2009) que pretende la transformación del Estado y la sociedad (Dietz, 2007) y la interculturalidad nominal, que es tendiente a la focalización de la política en la población que considera carente y necesitada de modernización; es decir, las políticas compensatorias para los culturalmente diferentes. En adelante serán las comprensiones de interculturalidad lo que defina las intencionalidades y aplicaciones de la política ESI, aunque como mostré en el caso de calidad, aquí las definiciones explícitas también son vagas e insuficientes.

4.3. Las significaciones de interculturalidad y las intencionalidades de las Universidades Interculturales en su construcción

Con los altibajos, contradicciones y dificultades, que reseñaré a continuación, es importante considerar que las UUII representan un cambio de rumbo en la incipiente política de ESI que se había iniciado en la década de 1990; política ésta basada en la acción afirmativa para incrementar la permanencia en el sistema de jóvenes indígenas ya ingresados a la educación superior. Principalmente apoyados en becas y sistemas de tutoría y acompañamiento académico, estas políticas de acción afirmativa parecían arrastrar el clásico problema de la educación indígena: distanciamiento de los jóvenes indígenas de los contenidos y formas de enseñanza utilizados en la educación que comenzará a ser llamada convencional (Sylvia Schmelkes, entrevista 6/3/2017). Estas políticas se pensaron desde la necesidad de compensar

a los estudiantes indígenas por la mala educación recibida en la educación básica, ofreciéndoles cursos de nivelación, tutores y apoyo académico para poder convertirse en estudiantes universitarios. Después de diez años de éstas políticas de acción afirmativa los resultados parecían pocos: sin datos exactos, aparentemente menos del 3% de los jóvenes indígenas lograban llegar al nivel educativo superior (Schmelkes, 2003) y no parecía haber un gran impacto en la retención de los estudiantes indígenas en las IES (Martínez Casas, 2011).

En este escenario, cuando Sylvia Schmelkes recibe el encargo de coordinar la recién creada CGEIB, entiende que la manera de abordar el compromiso de ofrecer educación intercultural en todos los niveles y para todos implica la creación de espacios educativos interculturales en la educación media superior y superior. Con este objetivo, asume la tarea de construir en su gestión una propuesta de IES interculturales, que serían diferentes de las universidades convencionales (Sylvia Schmelkes, entrevista 6/3/2017). Sylvia Schmelkes venía de una larga trayectoria de investigación y gestión de programas de educación para pueblos indígenas, incluyendo PAEIES donde había conocido a Lourdes Casillas, quién desde la ANUIES había participado en la evaluación de dicho programa. En ANUIES había conocido también a su director, Julio Rubio quien, como Sub-secretario de Educación Superior, le encomendara coordinar la CGEIB.

Es por este vínculo previo y reconocimiento de las trayectorias que Julio Rubio invita a Sylvia Schmelkes a participar en su gestión, quién a su vez invita a Lourdes Casillas a dirigir la coordinación de educación media superior y superior de la CGEIB. Como señalara Lourdes Casillas, es este vínculo previo de los actores clave lo que en parte permite entender el surgimiento de una política innovadora, y no por eso libre de conflictos y contradicciones, que por primera vez piensa todo un sistema educativo basado en la necesidad no de incluir sólo a los sujetos indígenas sino a sus saberes y formas de conocimiento (Lourdes Casillas, entrevista 18/11/2016). Con esta finalidad el encargo directo de Schmelkes a Lourdes Casillas en el año 2001 es elaborar las bases para la construcción de un sistema de Universidades Interculturales; encargo que daría origen en el año 2004 al Modelo Educativo

para Universidades Interculturales, que tuvo su primera publicación en el año 2006 (Casillas y Santini, 2009).

El Modelo Educativo para UUII, no establece sus normas de creación, ni sus reglas de operación, lo que queda definido por el carácter jurídico administrativo de Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario (UPEAS) que toman las UUII³⁶. El Modelo Educativo (Casillas y Santini, 2009), sin carácter legal de obligatoriedad, define las bases político - epistemológicas que justifican la creación del subsistema, estableciendo los elementos que lo diferencian de las IES hasta el momento existentes. Uno de los elementos centrales es la novedosa comprensión de pertinencia que, aunque presente en los Programas Nacionales de Educación desde 1984³⁷, venía siendo utilizada, desde la introducción de la calidad como metáfora movilizadora en la política de planeación y luego de evaluación de la educación superior, para hacer referencia a una oferta educativa que responda eficientemente a las demandas del mercado laboral. En el Modelo Educativo (Casillas y Santini, 2009), pertinencia se refiere a la capacidad de las propuestas educativas, desde sus objetivos y misión, su oferta, su perspectiva pedagógica y su selección de referentes teórico – epistemológicos, de pensarse desde y para las poblaciones indígenas (Casillas y Santini, 2009, p.34-45). Así, en el Modelo Educativo de las UUII se hace referencia a la *pertinencia cultural y lingüística* (Casillas y Santini, 2009, p.8).

³⁶ Las Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario (UPEAS) constituyen una figura jurídico administrativa creada en la década de 1990 como un tipo de Organismo Público Descentralizado Estatal (ODE) (Salmerón, 2017, p. 10). Esto definió a las UUII como IES cuyo financiamiento proviene principalmente de los gobiernos estatales complementados bajo la figura de apoyo solidario por fondos federales (Salmerón, 2017, p. 11).

³⁷ Pertinencia tiene un papel importante en los últimos cinco Planes Nacionales, de Desarrollo o Sectoriales de Educación, desde el de 1990-1994. Sin embargo, en el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (1984-1988) se hace mención una vez a la pertinencia en el subtítulo “2.3. Vincular la educación y la investigación científica y tecnológica con los requerimientos del desarrollo nacional”, donde se señala: “La educación pública en México se concibe como una función de alto sentido social. De allí que sea un imperativo lograr la congruencia entre la educación y la investigación que se realiza en los centros de estudios, por un lado, y los requerimientos presentes y futuros de la sociedad, por otro. Con el propósito de alcanzar una efectiva vinculación entre educación y sociedad, no sólo se ha de tomar en cuenta la estructura demográfica de donde se deriva la demanda potencial de los diferentes servicios educativos- y la capacidad de respuesta que tiene el sistema. ***También es importante elevar la calidad y lograr la pertinencia de los servicios con las necesidades y las prioridades regionales y nacionales***”. (negritas y cursivas mías).

Cuenta Schmelkes (2013) que como parte del trabajo para la construcción del Modelo Educativo (Casillas y Santini, 2009) en el año 2003 se convocó a un Coloquio regional de IES interculturales e indígenas que pretendía conocer y analizar las distintas experiencias regionales, sus problemas y logros para fundamentar un modelo de universidad para los pueblos indígenas en México. En este encuentro fueron presentados 42 proyectos, en distintos niveles de concreción, entre ellos algunas iniciativas mexicanas y la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense URACCAN, como ejemplo de una experiencia ya consolidada (Schmelkes, 2013, p. 181).

Esto se sumaba a un amplio periodo de estudio y análisis de la historia mexicana de educación para pueblos indígenas, donde las críticas al indigenismo abundaban, de la sociología crítica de la educación, de la teoría de la colonialidad del poder y de las teorías constructivistas de los procesos pedagógicos. Desde estas perspectivas, sostiene Casillas, se establecieron las bases para pensar un sistema educativo que no replicara los lastres de la educación indígena asimilacionista, castellanizadora y negadora de los conocimientos y competencias de los jóvenes indígenas:

... esta historia empezó cuestionando la política indigenista y tratando de proyectar una forma, un camino de exploración alternativa de espacios, justamente que nos ayudara a buscar la significatividad, en términos contextuales, de la formación. Y, pues, la construcción propia del estudiante, hacia su propio camino de emancipación, entendida en el plano de quitarse los atavismos del coloniaje educativo que es un fundamento ideológico muy fuerte, que ha hecho de ésta, una sociedad racista y absolutamente sectarista y discriminatoria (Lourdes Casillas, entrevista 18/11/2016).

Esta comprensión de los objetivos de la educación intercultural implicaba una mirada crítica del capital humano y del desarrollo como los históricos justificantes de la educación. En este sentido, se trata de una comprensión de interculturalidad crítica y transformadora, no compensatoria y asimilacionista. Es decir, desde una propuesta de educación intercultural no indigenista que se propusiera aportar a un cambio en la sociedad, dejando atrás la

colonialidad y el consecuente racismo y sectarismo, el objetivo es aportar al reconocimiento de los pueblos originarios y sus conocimientos, eliminando la exclusión y garantizando su acceso a derechos pertinentes y de calidad:

...nosotros, obviamente, jamás nos basamos en la teoría del Capital Humano para pensar en el modelo. Sí nos basamos en la teoría de la Colonialidad, en la pedagogía crítica, en la liberadora y todas estas propuestas que tienen que ver con procesos de emancipación... Pero tuvimos que colocarlo muy escondido, con mucha sutileza, para no generar bloqueos (Lourdes Casillas, entrevista 18/11/2016).

Señala Lourdes Casillas que el encargo de construir el Modelo Educativo para las UUII tenía por principal dificultad surgir desde la SEP, una de las instancias criticadas históricamente por sus políticas indigenistas. Debían, por lo tanto, asumir que “lo que teníamos que hacer era justificar la creación de un proyecto que podría ser rechazado por el Gobierno” (Lourdes Casillas, 18/11/2016), por eso sus bases críticas debían ser presentadas muy sutilmente. Sin embargo, tal vez esta estratégica discreción en la presentación de las significaciones de interculturalidad crítica en el documento del Modelo Educativo ha implicado poca claridad y consenso en cuanto a la significación de interculturalidad entre los gestores y aplicadores de la política; dando pie a la confluencia en el discurso de elementos críticos como el de interculturalidad para todos y validación de los saberes con elementos convencionales asimilacionista que, por ejemplo, mantienen la lógica de focalizar la política intercultural en regiones indígenas y campesinas.

Ejemplo de esto es que, con más de diez años de existencia de las UUII, prima un desconocimiento de la política de ESI y de las UUII en la misma SEP, siendo que en los Planes Nacionales de Educación del período 2007-2012 no son siquiera mencionadas, gozando de una única y escueta mención en el Plan Sectorial de Educación 2012-2018 (SEP, 2012). En el año 2014 se elabora por primera vez un Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018, único documento de planeación sectorial en el cual hay una presentación de los objetivos y estrategias que se aplicarán para la ESI:

Para promover una educación superior de calidad con pertinencia cultural y lingüística, se creó el subsistema de UI. Las UI ofrecen un espacio de formación que amplía las perspectivas de desarrollo profesional y científico e impulsa el desarrollo de los pueblos indígenas y de la sociedad en general. En ellas se promueve la formación económica, social y cultural del país, que busquen el entendimiento entre horizontes culturales diferentes, que favorezcan el diálogo entre culturas y saberes, desarrollen espacios para promover la revitalización, el desarrollo y la consolidación de lenguas y culturas originarias (CGEIB, 2014, p. 36).

En este mismo documento, la intencionalidad de la política de ESI se justifica en la metáfora movilizadora de la equidad expresada como la necesidad de ofrecer educación diferenciada en regiones indígenas; lo que dejaría ver que se comprende como una política dirigida a población indígena y rural, sin elementos que permiten identificar que hay una aproximación a la interculturalidad para todos y para la transformación de la sociedad. Dice el documento que el objetivo del subsistema de UUII es:

lograr mayor equidad en el sistema, mediante el impulso de actividades educativas, culturales y de vinculación productiva con las comunidades rurales e indígenas de su entorno. La formación que ofrecen [las UUII] permite fortalecer la calidad de vida y las posibilidades de desarrollo de las comunidades donde se insertan estas instituciones (CGEIB, 2014, p. 54).

Se señala sí, la intencionalidad de promover las condiciones para el diálogo entre culturas diferentes, pero parece que estas condiciones serían sólo trabajadas desde los espacios educativos para jóvenes indígenas, al mismo tiempo que se centraliza como objetivo el desarrollo de los pueblos. La significación de interculturalidad, por lo tanto, parece distante de la discretamente expresada en el Modelo Educativo para UUII (Casillas y Santini, 2009) al asociarse a la equidad en términos de integración de población carente como las clásicas políticas indigenistas.

La ESI, agrupada en la CGEIB si bien es importante por permitir la mirada transversal de la educación intercultural en todos los niveles, parece facilitar su restricción a un lugar secundario, como un espacio educativo paralelo en la educación pública que no es de interés para el conjunto de la reflexión política y teórica de la educación mexicana. Así, en la página oficial de la SES se presenta a las UUII de la siguiente manera:

Las Universidades Interculturales tienen como objetivos impartir programas formativos en los niveles de profesional asociado, licenciatura, especialización, maestría y doctorado, pertinentes al desarrollo regional, estatal y nacional, orientados a formar profesionales comprometidos con el desarrollo económico, social y cultural en los ámbitos comunitario, regional y nacional, cuyas actividades contribuyan a promover un proceso de valoración y revitalización de las lenguas y culturas originarias (SES, 20 de junio de 2018. Subsecretaría de Educación Superior: Instituciones de Educación Superior. Recuperado de <http://www.ses.sep.gob.mx/instituciones.html>).

Esta única mención de las UUII en la página oficial de la SES y su escasísima presencia en los tres últimos Programas Nacionales de Educación, parecen indicar su exclusión de la planeación sectorial, si entendemos los Planes Nacionales de Educación como los documentos que expresan la planeación sectorial. A partir de las pocas menciones a las UUII en la planeación, tal vez secundaria, que se expresa en el Programa Especial de Educación Intercultural 2014 -2018, considerando su ausencia en la planeación sectorial y su escueta presencia en la SES, parece evidenciarse la tendencia a focalizar la política de educación intercultural en regiones indígenas y rurales, como estrategia para que estas poblaciones puedan adaptarse a los procesos escolares y sociales.

En contraposición a esto, y como ya lo ha señalado Huerta Morales, el Modelo Educativo para UUII busca favorecer el acceso de los jóvenes indígenas a la educación superior, aunque no restringirlo a ellos, desde una propuesta curricular peculiar basada en la incorporación de saberes tradicionales y su fusión con el conocimiento científico (Huerta Morales, 2016, p.

120). Esto expresa los dos objetivos que persigue el modelo de UUII propuesto por la CGEIB: la equidad por acceso y la equidad por cuestionamiento de las bases coloniales del conocimiento universitario (Casillas y Santini 2009, p. 136). Se sostiene además que con las UUII se busca erradicar el segregacionismo que sufren los jóvenes indígenas en las universidades convencionales (Casillas y Santini, 2009, p. 135).

El documento del Modelo Educativo (Casillas y Santini, 2009) define además las siguientes características para las UUII: a) tienen como misión principal formar profesionales e intelectuales comprometidos con sus regiones, b) establecen como eje central la investigación, c) su oferta educativa se desarrolla desde las necesidades y potencialidades de la región, promoviendo un currículum flexible, d) sus alumnos no son seleccionados por criterios académicos, y e) establecen una relación cercana con las comunidades o regiones. Desde este Modelo Educativo se crean las dos primeras UUII en el año 2004, la del Estado de México (UIEM) y la de Quintana Roo (UIMQRoo), seguidas en los años siguientes, y hasta el año 2015, por las de los Estados de Chiapas (UNICH), Guerrero (UIEG), Michoacán (UIIM), Puebla (UIEP), San Luis Potosí (UISLP), Sinaloa (UAIS, ex Universidad Autónoma Indígena de México), Tabasco (UIET), Veracruz (UVI), Hidalgo (UICEH) y Nayarit (UIN)³⁸.

El control y ejecución de la política de UUII debía ubicarse dentro del aparato de la SEP, para lo cual se encuentran adscritas a dos de sus entidades: académicamente responden a la CGEIB, pero como UPEAS están dentro de la Sub-secretaría de Educación Superior (SES). Esta pertenencia a dos instancias genera contradicciones; por un lado, la CGEIB propone e intenta articular el modelo, para lo cual recomienda determinados lineamientos en los planes de estudio y carreras que ofrecen las UUII; por otro, tal vez de forma opuesta, la DGESE, que es quien determina la asignación de recursos para las UUII, no conoce el modelo intercultural, ni ha mostrado tener interés en la particularidad de la propuesta educativa de

³⁸ Es importante señalar que la UVI se crea al interior de una Universidad Estatal convencional, la UV; y que la Universidad Autónoma Indígena de México, localizada en Sinaloa y hoy llamada Universidad Autónoma Indígena de Sinaloa (UAIS), así como la de San Luis Potosí (UISLP), existían con anterioridad a la creación de las UUII, por lo que son incorporadas y reconocidas por la CGEIB, más no creadas por ella. Por último, la Universidad Intercultural de Nayarit creada en el año 2015 no ha iniciado funcionamiento (Hernández Loeza, 2017).

las UUII, por lo que sus criterios para la asignación de fondos no consideran los principios del modelo intercultural (Fernando Salmerón, entrevista 16/10/2016).

Como señalado por el segundo coordinador general de la CGEIB, Fernando Salmerón (entrevista 16/10/2016), llama la atención que la CGEIB tampoco conoce los criterios utilizados por la DGESU para la asignación de recursos. Frente a este panorama de desvinculación entre las dos instancias reguladoras de las UUII, las UUII perciben que les son exigidos dos tipos, a veces hasta contradictorios, de compromisos e indicadores para demostrar su coherencia y desempeño (Schmelkes, 2013, p. 187). Esta situación que limita la construcción y acción de las UUII, en última instancia refleja la diversidad de significaciones de interculturalidad que circulan entre los propios funcionarios públicos del sector.

La diversidad de significaciones de interculturalidad, entre las intencionalidades descritas por sus promotoras Sylvia Schmelkes y Lourdes Casillas, los elementos concretamente vertidos en el Modelo Educativo para UUII, su normativa como UPEAS y los documentos oficiales de planeación sectorial, afectan la operación misma de las UUII y su gobierno. Ejemplo de esto es la dificultad de establecer los Consejos de Desarrollo Institucional, con participación de líderes y representantes indígenas y comunitarios, definidos como instancia consultiva para el gobierno de las UUII en el Modelo Educativo (Casillas y Santino, 2009, p. 227). Como al tomar la noción de pertinencia del cuerpo discursivo de la SEP, la CGEIB toma estratégicamente la figura de los Consejos Consultivos (CC) ya existentes en la normativa universitaria, para darle forma a los Consejos de Desarrollo Institucional donde pueda reconocerse la participación de las autoridades locales y comunitarias.

Sin embargo, para la SEP la finalidad del CC es generar una bisagra entre la política educativa y los intereses y necesidades del sector productivo y privado, de forma tal que pueda mapearse las demandas laborales para dar forma a una oferta educativa pertinente en términos de empleabilidad. Así, aunque el Modelo Educativo (Casillas y Santini, 2009) sostiene la importancia de la participación comunitaria a través de los Consejos de Desarrollo Institucional en las UUII, en la práctica se han conformado los Consejos Directivos con

representantes de los gobiernos Estatales y Federal, como indicado en la normativa de las UPEAS, dando participación a representantes de las oficinas y programas públicos, como principales empleadores, pero no a líderes y autoridades comunitarias, ejidales o tradicionales (Sylvia Schmelkes, entrevista 6/3/2017).

Como señala Fernando Salmerón (2017), además de la imposibilidad de incorporar formalmente a los líderes comunitarios e indígenas en instancias consultivas del gobierno de las UUII, la normativa de las UPEAS tiene también consecuencias en el nombramiento de los rectores y en la conformación de los órganos directivos de las UUII. Como Organismos Públicos Descentralizados Estatal (ODE), la instancia máxima de gobierno de las UUII son los Consejos Directivos que son presididos por el gobierno estatal, y con menor representación por el gobierno federal (Salmerón, 2017, p. 13).

Sobre esto, Hernández Loeza (2016) señala que la conformación del Consejo o Junta Directiva seguiría la siguiente configuración: 3 representantes del gobierno del Estado, uno de los cuales preside; 3 representantes del gobierno federal, uno de ellos de la CGEIB; 1 representante del gobierno municipal, de donde se encuentra la sede principal de la universidad; 3 personas distinguidas de la región, invitadas por los integrantes del Consejo; 1 secretario y 1 comisario. Cabe señalar que ni las personas distinguidas de la región, ni el secretario, ni el tesorero, tienen voto, con lo cual las decisiones son tomadas por los 6 miembros del gobierno Estatal y Federal (Hernández Loeza, 2016, p. 109). Es en los Consejos Directivos que se nombra al rector cuyo equipo directivo, está sujeto a examen trimestral (Salmerón, 2017, p. 14). Vale la pena recuperar lo señalado por Fernando Salmerón, quien explica que muchas veces las autoridades federales, salvo el representante de la CGEIB, no asisten a las reuniones lo cual concentra el poder de decisión en el gobierno Estatal.

Es con base en este funcionamiento del gobierno de las UUII que las UUII se han convertido en campos de interés político, donde los gobernadores designan como los rectores de estas instituciones a personas que no conocen el Modelo Educativo ni tienen experiencia en ESI,

ni en educación intercultural. Esto, evidentemente afecta el funcionamiento de las UUII y la construcción de modelos educativos interculturales críticos.

Otro ejemplo de cómo la diversidad de significaciones sobre las intencionalidades de las UUII afecta su operación es que, al momento de calcular los presupuestos de las UUII, muchos de los gobiernos de los Estados intentaron bajar los costos de la ESI, asignando salarios bajos a los docentes para bajar los presupuestos de operación. Con esta intención llegaron a presentarse casos donde un docente de UUII podía recibir un sueldo más bajo que un docente de primaria (Sylvia Schmelkes, entrevista 6/3/2017). Los argumentos eran que se requería menores niveles de competitividad académica que en el sistema convencional, por el bajo nivel de los estudiantes, y que además al asentarse en comunidades rurales el costo de vida sería muy bajo (Sylvia Schmelkes, entrevista 6/3/2017). Estas comprensiones evidencian la perpetuación de la significación asistencialista de la educación intercultural presente en algunos funcionarios, que al no reconocer la tarea de construcción de espacios de diálogo de saberes y de formación para la transformación social, no logran identificar el complejo perfil docente que este Modelo Educativo requiere.

Resulta evidente que las comprensiones de los funcionarios y políticos representantes de los gobiernos estatales serán clave para determinar las significaciones de interculturalidad que guíen el rumbo de las UUII. En este ejemplo, resulta evidente que el reconocimiento y participación de las organizaciones, líderes y profesionistas indígenas no es tema de importancia para el gobierno de las UUII. Esta primacía de los intereses de los gobiernos de los estados, sumada a la exclusión y no participación de los representantes de las comunidades y organizaciones indígenas, replica las formas tradicionales del indigenismo. Por otro lado, sin un compromiso o comprensión del Modelo Intercultural (Casillas y Santini, 2009), y su crítica al indigenismo y al capital humano, los Consejos Directivos de las UUII son propensos a reforzar la histórica tendencia a hacer de la educación para pueblos indígenas un espacio de segunda categoría, que replica con menos recursos el modelo convencional.

4.4. La construcción de la propuesta educativa de la Universidad Veracruzana Intercultural y la transformación de las significaciones de interculturalidad en ella

La historia de la UVI comienza en el año 1994 cuando se crea, al interior del Instituto de Investigaciones en Educación (IIE) de la UV, la línea de investigación en lenguas indígenas y educación, bajo la coordinación de Sergio Téllez Galván. En 1996 esta línea pasa a ser de Educación Multi e Intercultural, lo que genera un proceso intenso de investigación y formación a través de la fundación y acompañamiento del seminario sobre educación multicultural de Veracruz (SEMV) (Ávila Pardo, 2009). Como señala la memoria documental de la UVI, entre las principales acciones desarrolladas en este proceso destacan, además del SEMV, la creación del Diplomado en Estudios Interculturales y el Doctorado en Sociedades Multiculturales y Estudios Interculturales, desarrollados en colaboración con la Universidad de Granada, España (Constantino Toto, 2009, p.10). Esto evidencia la centralidad que tuvo el proceso formativo de los miembros del seminario que luego fungieron como equipo fundador de la UVI. Como señala el mismo documento:

En este proceso, el equipo de trabajo no sólo fue adquiriendo trayectoria y fortaleza en lo teórico o académico, sino también experiencia en la gestión de recursos financieros para proyectos que permitieron desarrollar actividades educativas con la perspectiva intercultural. Le siguieron 8 años de trabajo previo a la UVI, en que se realizaron proyectos, principalmente con la ahora denominada Secretaría de Educación de Veracruz y la Secretaría de Educación Pública y las universidades españolas de Granada y UNED (Constantino Toto, 2009, p.10).

En el año 2004, viendo las convergencias de las reflexiones generadas al interior del SEMV, con la nueva política de la CGEIB, y ante la noticia de la fundación de las primeras UUII, se planteó en el SEMV la posibilidad de crear una UI en Veracruz. Es importante señalar que también en el año 2004, y hasta mediados de 2005, el SEMV realizó, por encargo de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) de la SEP, una evaluación de los Asesores Técnicos Pedagógicos (ATP) a nivel nacional, en escuelas de dieciocho Estados de la República (David Islas Bravo, entrevista, 1/12/2017). Esta experiencia de investigación

habría permitido a los miembros del seminario tener un conocimiento empírico amplio sobre la realidad de la educación indígena, con sus problemas de gestión, formación docente y contenidos; conocimiento que alimentó las reflexiones que dieron forma a la propuesta de la UVI y su oferta educativa (David Islas Bravo, entrevista, 1/12/2017).

Ante la propuesta de Sergio Téllez, de elaborar el proyecto para una UI en Veracruz, la primera discusión entre los miembros del SEMV fue si se propondría la creación de una universidad o si se optaría por mantener el vínculo con la UV, establecido por el SEMV, creando un programa al interior de esta universidad. Como señala la memoria documental de la UVI:

El equipo de trabajo UVI, discutió plantear un proyecto de una universidad nueva, o de incorporar la UVI dentro de la UV. La opción de gestión de una universidad intercultural independiente a la UV —lo cual también era viable en la asignación de recursos— se contempló inconveniente en términos de autonomía, respaldo académico institucional e infraestructura, y se consideró de menor fortuna el ser independiente, dados los vaivenes políticos. Además, se reconoció el valor simbólico de la UV como cuna del proyecto (Constantino Toto, 2009, p.12).

Como señaló David Islas Bravo (1/12/2017), en el seminario se sabía que, si la futura UVI se construía como una universidad independiente de la UV, el equipo del seminario no tendría cómo garantizar su continuidad en la consolidación del proyecto. Esto, como expliqué en el apartado anterior, por la forma jurídica que toman las UUII, dando poder casi absoluto sobre ellas a los gobiernos de los Estados. Por esto también se pensó que estar dentro de la UV daría mayor estabilidad a la UVI, lo que se hacía muy importante ante la desconfianza del compromiso por detrás de esta política; es decir, previendo no desaparecer en caso de tratarse de una política transitoria. De otro lado, y a pesar de cierta incertidumbre con relación al futuro de la política, vincularse con la política de la CGEIB-SEP permitía legitimar y, sobre todo, contextualizar la propuesta de la UVI en un marco de interés nacional.

Llegado a un acuerdo al interior del equipo impulsor de la UVI, para fundarla dentro de la UV, debió asumirse un proceso de negociación a tres niveles: con la UV sería necesario negociar la propuesta de embarcarse en la creación de una oferta educativa intercultural; con la CGEIB habría que negociar la creación de una UUII que no fuera una universidad sino un programa al interior de una universidad Estatal; y con el gobierno del Estado debía negociarse la asignación de un presupuesto para la UVI. En el caso de la negociación con la UV las gestiones se inician con apoyo de la rectoría.

El rector de la UV, Víctor Arredondo Álvarez (1997-2001 y 2001-2004), conocía a Sergio Téllez Galván, un investigador reconocido en el campo de la educación y la interculturalidad, quien además hacía poco había firmado un convenio importante con la DGEI-SEP. Esta relación directa y de confianza de la rectoría con Sergio Téllez permitió que el SEMV tuvieran libertad y apoyo para elaborar el proyecto de la UVI (David Islas Bravo, 1/12/2017). Además de esto, estratégicamente el proyecto de la UVI fue elaborado desde los principios establecidos por el nuevo modelo educativo de la UV, el Modelo Educativo Integral y Flexible (MEIF), que propuso la gestión del rector Arredondo. Así, aunque el rector Arredondo deja el cargo un año antes de concluir su periodo, en noviembre de 2004, para asumir la Secretaría de Educación de Veracruz (SEV), encarga personalmente a su Secretario Académico y sucesor, Raúl Arias Lovillo (2004-2005, 2005-2009 y 2009-2013) continuar con el apoyo a la UVI (David Islas Bravo, 1/12/2017).

Las otras dos gestiones, con la CGEIB y con el Gobierno del Estado, tomaron gran parte del año 2004, siendo que el 26 de noviembre de dicho año se suscribe el acuerdo entre la SEP y la UV para la creación de la UVI. Las gestiones con el Estado culminan el 29 de diciembre cuando el legislativo estatal aprueba un incremento de 6 millones de pesos en el presupuesto de la UV para el año 2005, el que posteriormente es etiquetado para la UVI (Constantino Toto, 2009, p.13). Logrados los convenios que garantizan la existencia formal de la UVI, y con una versión previa del proyecto educativo, la UVI inicia funciones como programa en 2005 con la elaboración del Diagnóstico y Estudio de Factibilidad, establecidos como requisitos por el Modelo Educativo de la CGEIB (Casillas y Santini, 2009). De la misma forma, se procede con la definición del Diseño Curricular y el establecimiento de los acuerdos

regionales necesarios para la operación del programa en sedes de fuerte presencia indígena, como establecido, también, en el Modelo Educativo de la CGEIB (Constantino Toto, 2009).

Con el diseño de las dos licenciaturas concluido, licenciatura en Gestión y Animación Intercultural (GAI) y licenciatura en Desarrollo Regional Sustentable (DRS), se procede a incorporarlas a un Área Académica de la UV. No sin conflictos, pero con apoyo de la rectoría, GAI queda adscrita al área académica de Humanidades y DRS al área académica Biológico Agropecuaria. Con su incorporación a la oferta educativa de la UV, GAI y DRS pasan a ser ofertadas en el periodo escolar septiembre-diciembre 2005 (David Islas Bravo, 1/12/2017). En paralelo, en los primeros meses del 2005, se definía las cuatro sedes de la UVI para lo cual se iniciaron las gestiones con los gobiernos municipales y locales. Como consta en la memoria documental de la UVI, con esta finalidad, entre abril y mayo de 2005 se realizaron diez reuniones en los municipios de Benito Juárez, Poza Rica, Ixhuatlán de Madero, Espinal, Papantla, Orizaba, Tequila, Coatzacoalcos, Sotepan y Mecayapan a las que acudieron líderes de agrupaciones sociales, autoridades tradicionales y alcaldes (Constantino Toto, 2009).

Luego de las reuniones informativas se consolidaron cuatro Consejos Consultivos Regionales (CCR) provisionales, en las cuatro regiones donde el diagnóstico indicaba que deberían construirse las sedes: Grandes Montañas (Municipio de Tequila), Huasteca (Municipio Ixhuatlán de Madero), Las Selvas (Municipio Mecayapan) y Totonacapan (Municipio Espinal). En este marco, la propuesta de oferta educativa intercultural, GAI y DRS, se presentó ante los CCR en los primeros meses de 2005 para consultar su interés y pertinencia. En los CCR se votó la aceptación de las licenciaturas y la definición de las sedes. De esta forma, si bien el diseño de la oferta educativa no se realizó de forma consultiva, las licenciaturas sí contaron con apoyo al ser votada su aceptación a ser ofertadas (David Islas Bravo, 1/12/2017).

En septiembre de 2005 se inicia la labor académica de la UVI con la primera generación de estudiantes en locales prestados por ejidos y autoridades políticas de las cuatro sedes³⁹. Entre 2008 y 2010, con fondos federales de consolidación, se procedió con la construcción y entrega de las sedes Huasteca y Las Selvas; las sedes Grandes Montañas y Totonacapan concluyeron obras en 2015, aunque quedaron pendientes algunos elementos del diseño definido para ellas (David Islas Bravo, 1/12/2017). Cabe señalar que, todas las sedes fueron construidas en terrenos comprados y/o donados por los Ejidos y gobiernos municipales a la UV explícitamente para el funcionamiento de la UVI. En el Programa General de la UVI (UVI, 2005), documento rector de los principios del programa y sus licenciaturas, se define como la misión de la UVI:

Ofrecer una opción de Educación Superior que resulte pertinente a las necesidades de las Regiones Interculturales del estado de Veracruz, fundamentada en un enfoque intercultural que permita apoyar la formación integral de estudiantes indígenas, mestizos y extranjeros de esas regiones, para promover su desarrollo y vocación intercultural (UVI, 2005, p. 14).

Otros elementos incluidos en la visión, propósito general y objetivos del programa mantienen el mismo tenor sobre su función social, que, si bien declara ser el desarrollo, establece el enfoque intercultural para la formación integral como su base diferencial. Cabe señalar que se evidencia una visión complejizadora del desarrollo cuando se condiciona su consecución a la participación comunitaria y su significación local y regional, señalándose que los profesionales formados en la UVI deberán ser “capaces de responder a las demandas de la

³⁹ Como señala la memoria documental de la UVI “En la Región Intercultural Huasteca, con el apoyo de las autoridades municipales, se gestionó que la Sede provisional quedara en la cabecera municipal de Ixhuatlán de Madero, habilitando una casa que anteriormente fue Centro Regional de Actualización del Magisterial (CRAM), instalaciones que siguen perteneciendo a la escuela primaria “Ángel Carvajal”. En la Región Intercultural del Totonacapan, la Sede provisional está ubicada en lo que fuera la Casa de Cultura del municipio de Espinal, con la gestión directa también de las autoridades municipales. En la Región Intercultural de Grandes Montañas, las instalaciones provisionales que se utilizan para la Sede, se encuentran en una propiedad que anteriormente se ocupaba para el programa de Jornaleros Agrícolas y que fueron gestionadas por autoridades del municipio de Tequila y miembros de la propia comunidad. La Sede de la Región Intercultural de Las Selvas, fue habilitada por la propia comunidad, siendo un espacio que anteriormente era un albergue del INI (CDI)...” (Constantino Toto, 2009, p. 15)

sociedad en sus regiones de origen y del estado en general, con programas académicos transdisciplinarios desde la perspectiva intercultural” (UVI, 2005, p. 15).

Los otros objetivos establecidos en el programa permiten identificar elementos que se han mantenido en los debates y transformaciones de la propuesta de la UVI, se trata de la “participación comunitaria en la definición de las disciplinas que conformarán el currículum formal” (UVI, 2005, p. 15); la “participación de profesionales originarios de las regiones interculturales egresados de la propia universidad veracruzana, buscando promover su arraigo y colaboración en proyectos educativos y de desarrollo comunitario” (UVI, 2005, p. 15); y el “uso, enseñanza y difusión de las lenguas y culturas propias de las regiones en que se implementen acciones de la UVI” (UVI, 2005, p. 16). Por lo tanto, se definen aquí tres elementos centrales y diferenciales del modelo educativo que perseguirá la UVI: la participación comunitaria en el diseño del programa educativo, el perfil docente definido desde el conocimiento y compromiso local y la presencia de las lenguas originarias en los distintos procesos educativos.

En lo que respecta a la significación de interculturalidad presente en el programa general de la UVI (2005), es interesante que no parece concebirse la interculturalidad como un concepto clave del proceso formativo o del modelo educativo, aunque se nombre como enfoque intercultural, siendo que no se presenta ninguna definición de interculturalidad o de dicho enfoque intercultural. Así, por la forma como es presentada y relacionada con otros conceptos, la interculturalidad parece definida como condición del entorno, como regiones o espacios interculturales, haciendo referencia a la convivencia de facto de poblaciones diversas, indígenas de distintos grupos, mestizas y extranjeras. En este sentido, el enfoque intercultural parece referirse a la consideración de la diversidad como condición para la consecución de un desarrollo pertinente y consistente con el entorno.

A mediados de 2006 desde la UVI Xalapa, se llevó a cabo un ejercicio de sistematización de los temas de interés de los estudiantes de las cuatro sedes que dio origen a un catálogo de

temas trabajados en la UVI. Como señala David Islas Bravo (1/12/2017)⁴⁰, el catálogo evidenció que había temas de interés de los estudiantes que quedaban fuera de la oferta educativa de las dos licenciaturas y, además, fuera del manejo de la planta docente inicial. Estos temas respondían a los campos de salud, lenguas indígenas, educación y derechos. Ante la evidencia y desde la UVI Xalapa, se procedió a desarrollar una reingeniería de la oferta educativa, para esto se convocó a comisiones con expertos y con participación de las áreas académicas de la UVI, no se integraron docentes de las sedes de la UVI por haber iniciado ya el funcionamiento y tener carga de docencia. El trabajo de las comisiones concluyó con el diseño de una nueva licenciatura, LGID, con cinco orientaciones (lenguas, sustentabilidad, comunicaciones, salud y derechos), que reemplazó a las dos licenciaturas iniciales.

Resulta interesante que en el programa de estudios de la LGID se observa una centralización mayor de la interculturalidad, ya no apenas como condición de facto del ámbito de trabajo de la UVI sino como fundamento teórico metodológico del programa educativo:

Concebimos la Interculturalidad como un concepto en construcción que responde a una visión dinámica de la realidad; interculturalidad que es posible entender como una cualidad atribuible a cualquier relación entre distintas culturas en donde se reconoce la diversidad y la pluralidad. Esta relación e interrelación metodológica se caracteriza por el respeto, la escucha, la apertura, la comprensión, el entendimiento y el reconocimiento de las diversas cosmovisiones a partir de las cuales las culturas se constituyen, ordenan, clasifican e interpretan su mundo. Al ser abordada desde un enfoque intercultural —es decir, desde un horizonte que responda a la antes aludida *interculturalidad*—, la realidad se dimensiona en varios niveles: el ontológico, el ético, el político, el socioeconómico, etc. Ahora bien, la UV Intercultural ha entendido este enfoque como un mirar y un hacer imbricados, un mirar y hacer simultáneos encaminados a crear y construir relaciones sociales, económicas y

⁴⁰ David Islas Bravo fue el responsable por la elaboración de este primer catálogo que fue un ejercicio de sistematización para identificar todos los temas trabajados por estudiantes de las cuatro sedes.

políticas equitativas que coadyuven al desarrollo sustentable de las culturas (UVI, 2007, p. 6-7).

No aparece más el acotamiento a las regiones interculturales, sino la interculturalidad como condición a todos los niveles, del local al global, al cual aportan los pueblos con sus saberes, además de poner el acento en la condición móvil de construcción constante por las cuales pasan la(s) cultura(s) y los conocimientos. Desde este principio teórico metodológico, la concepción de desarrollo también se vuelve materia de esclarecimiento señalándose que:

cuando hablamos de Desarrollo nos referimos a la posibilidad del bienestar de los distintos sectores de la sociedad; tiende hacia una mayor equidad, justicia y democracia en la gestión de lo público, valoriza el patrimonio cultural y natural de las comunidades rurales e indígenas, busca construir relaciones armónicas entre los seres humanos, entre las distintas regiones del mundo y entre los seres humanos y el medio natural (UVI, 2007, p. 7)

Desde esta necesidad por discutir y explicar lo que se entenderá por desarrollo, ejercicio que por sí mismo evidencia un proceso de desnaturalización y visión crítica sobre el mismo, parece indicarse que la interculturalidad va caminando a ser explicitada como proceso de transformación social que se distancia del llamado a desarrollar modernizando y se aproxima al cuestionamiento del orden social existente. Además, resulta interesante que, si bien el cambio en la oferta educativa es percibido por actores de las sedes como una ruptura con el ideario original de trabajo comunitario y crítico en la UVI, discusión sobre la cual me detendré en el capítulo 6, el documento de la LGID muestra avances en cuanto a la concepción crítica del modelo, al menos en términos de los documentos oficiales que explicitan sus objetivos.

Este cambio en la oferta educativa, enmarcado en un proceso de institucionalización de la UVI para integrarse más formalmente a la UV, genera un distanciamiento entre las sedes regionales y la sede Xalapa, distanciamiento que llega a ser percibido como una crisis interna que caracteriza los últimos años de la dirección de Sergio Téllez (David Islas Bravo,

1/12/2017). En el año 2011 se da un cambio en la dirección, incorporándose como director de la UVI Mariano Báez, quien en el referido marco de crisis es identificado como actor externo impuesto por la UV sin consideración de las bases de la UVI⁴¹, lo que exacerba el sentimiento de exclusión de las sedes regionales de las decisiones y de control institucional desde arriba. Durante esta gestión, se priorizó el trabajo de vinculación intra (con la UV) e interinstitucional y de búsqueda de recursos para el equipamiento y mejora de las sedes de la UVI; también se continuó el proceso de institucionalización, promoviendo la formalización de procesos administrativos y académicos en las sedes, lo que, por otro lado, se tradujo en apoyo de la rectoría hacia la UVI (Mariano Báez, entrevista, 24/01/2018). Como analizaré más profundamente en el capítulo 6, la desconfianza recíproca entre las sedes regionales y la dirección en Xalapa que se gestó en este período, explican el escaso o nulo avance en la consolidación del modelo de la UVI y su definición de interculturalidad.

Con el cambio en la rectoría de la UV en septiembre de 2013, la rectora Ladrón de Guevara, invita a Gunther Dietz del IIE-UV a asumir la dirección de la UVI. Gunther Dietz venía de un largo proceso de acompañamiento a la UVI desde el año 2006, cuando a partir del convenio firmado entre la Universidad de Granada y el SEMV, es invitado a incorporarse al IIE-UV. Dietz permanece en la dirección de la UVI por un año, proponiendo como nueva directora a Shantal Meseguer Galván, quien fuera miembro y fundadora del SEMV y luego secretaria académica y responsable de la LGID entre 2007 y 2009. Shantal Meseguer se mantiene en la dirección hasta mediados de 2018 cuando presenta su renuncia y se nombra a Lourdes Budar Jiménez como nueva directora. Budar Jiménez, arqueóloga de la UV, es una persona externa y nueva para la UVI, como lo fuera en su momento Mariano Báez; sin embargo, resulta interesante que a pesar de ser externa al proceso e historia de la UVI, fue recibida por las sedes con aparente optimismo y apertura.

⁴¹ En el año 2017 fue aprobado el reglamento de la UVI como dependencia al interior de la UV. La elaboración y aceptación de este reglamento implicó una serie de negociaciones con el área legal de la UV para establecer aspectos procesuales diferenciados para la UVI, en su calidad de intercultural. Uno de los temas que se intentó establecer fue que saliera de la UVI una propuesta de terna de candidatos para la dirección desde la cual la rectoría definiría al director. Sin embargo, no fue posible establecer este aspecto en el reglamento y continúa siendo potestad de la rectoría definir al director/a de la UVI.

Según lo observado en el trabajo de campo el periodo directivo Dietz-Meseguer Galván (2014-2018), no sin tensiones y opiniones divergentes, es asumido por gran parte de los docentes y funcionarios de las sedes regionales de la UVI, como positivo para el desarrollo del programa y sus mejoras de funcionamiento. Así como, y principalmente, como periodo de recuperación del modelo intercultural.

Como parte de los cambios más importantes está el proceso de evaluación de la LGID iniciado en el año 2015 al cual se sumó el trabajo para el diseño de una nueva oferta educativa, que tuvo como resultado la creación de la licenciatura en Derecho con enfoque de Pluralismo Jurídico que desde agosto de 2017 se oferta en la sede Totonacapan. También como parte de este proceso desde 2018 se comenzó a ofrecer el Diplomado en Salud Intercultural en la sede Grandes Montañas. En este nuevo escenario, la UVI establece como su Visión:

La Universidad Veracruzana Intercultural es una entidad académica con una sólida capacidad y competitividad académica basada en el trabajo de sus Cuerpos Académicos, que orienta sus acciones a la equidad social, cultural y de género, e impulsa la valoración de saberes locales como complementarios de los saberes científicos y el fomento al uso de las lenguas indígenas, a través de Programas Educativos innovadores, flexibles, centrados en el aprendizaje, que articulan la formación de los estudiantes a través de una vigorosa vinculación comunitaria, con la promoción del desarrollo humano sustentable, como condición para la mejora de la calidad de vida de sectores desfavorecidos de la sociedad. Es una entidad comprometida con los principios de una convivencia respetuosa en la diversidad y con la promoción de competencias para la participación de sus profesores y estudiantes en ámbitos locales, regionales, nacionales e internacionales (UVI, 15 de marzo de 2018. UV-Intercultural: Misión, visión y objetivos. Recuperado de <https://www.uv.mx/uvi/mision-vision-y-objetivos/>).

Resulta claro que en esta nueva formulación de la propuesta educativa de la UVI centraliza el reconocimiento de los saberes locales como complementarios y al mismo nivel que los conocimientos científicos, además de reforzar el llamado a la centralidad de la participación

comunitaria haciendo alusión al desarrollo como calidad de vida, como humano y sustentable. Así, parece continuar su proceso de aproximación a una interculturalidad crítica (Walsh, 2009) que piensa su función social más allá de la ampliación de la oferta educativa para centralizar las características de dicha oferta incorporando elementos novedosos como la participación comunitaria y el llamado a la integración de los saberes locales en la formación universitaria. Para esto, se nutre tanto de las bases constructivistas y de los principios de flexibilidad e integralidad del MEIF de la UV como de los principios críticos del Modelo Educativo para UUII (Casillas y Santini, 2009). En consideración a ambos modelos y en el ejercicio de sistematizar su propia acción y propuesta educativa, es también en este periodo que la UVI construye su propuesta de Investigación Vinculada para la Gestión (IVG) como eje articulador del proceso formativo de los estudiantes y de las funciones sustantivas de los docentes.

Sobre la articulación de la investigación, la docencia y la vinculación a través de la investigación vinculada se venía discutiendo desde el proceso de construcción de la LGID en 2007. Como señala Rafael Nava Vite reflexionando sobre la trayectoria de la primera generación de estudiantes de la UVI, el modelo de investigación vinculada, permite entender la investigación articulada al entorno y de forma concreta, para la resolución de problemas sociales sentidos e identificados por los grupos comunitarios; rechaza, además, la visión extensionista de la educación superior (la noción de extensión universitaria) y centraliza el diálogo y trabajo colectivo en la forma de la vinculación (Nava Vite, 2009, p. 152-153).

Sin embargo, es en 2014 cuando se inicia el proceso de sistematización del trabajo realizado para sintetizar y definir lo que se entenderá como la propuesta de investigación de la UVI y, por lo tanto, como el carácter diferencial de su propuesta formativa. Como resultado en 2015 se definen los criterios de la Investigación Vinculada para la Gestión (IVG) que en los siguientes años han pasado a ser considerados como criterios para la evaluación tanto de los documentos recepcionales de los estudiantes como de las investigaciones de los docentes. Como describe Verónica Moreno Uribe (20/09/2016), responsable por este proceso desde la coordinación de Investigación de la UVI, la definición de los criterios de IVG es el resultado de un largo proceso de trabajo y de reflexión filosófica y pedagógica en torno a la

interculturalidad y al proyecto educativo de la UVI, considerando las experiencias y aprendizajes de doce años de trabajo de los docentes en sede y de otros actores de la UVI. Como se señala en la página de la UVI, la IVG busca:

... la articulación entre la docencia, la investigación y la vinculación comunitaria bajo las coordenadas del diálogo intercultural, interactoral e interlingüe, con miras a la generación de conocimientos que deriven en el mejoramiento y la dignificación de las condiciones de vida de los habitantes de las regiones interculturales. Para esto, el Área de Investigación de la Universidad Veracruzana Intercultural orienta su quehacer bajo tres ejes rectores a partir de los cuales se planifican, desarrollan y evalúan los procesos de Investigación Vinculada para la Gestión que realizan docentes y estudiantes de esta entidad académica. Estos tres ejes son: i. Formación en Investigación Vinculada para la Gestión, ii. Desarrollo de Proyectos de Investigación Vinculada para la Gestión por parte de docentes y estudiantes, iii. Gestión para la Investigación (UVI, 14 de enero de 2019. UV-Intercultural: Presentación de Áreas de Investigación. Recuperado de <https://www.uv.mx/uvi/presentacion-del-area-de-investigacion/>)

Los criterios de la IVG definidos para la práctica docente y discente son 14: Implica la articulación de la investigación, la docencia y la gestión; centraliza la gestión intercultural; tiene un enfoque inter-cultural, inter-actoral, inter-lingüe y de género; es relevante y pertinente; es de carácter inductivo; se sustenta en la participación; tiene un carácter colaborativo; se construye desde y para el pluralismo epistémico; es transdisciplinar; explicita su posicionamiento y locus de enunciación; y, parte de un fuerte compromiso ético con las comunidades con las que trabaja (UVI, 14 de enero de 2019. UV-Intercultural: Criterios de Investigación Vinculada. Recuperado de <https://www.uv.mx/uvi/criterios-de-investigacion-vinculada-para-la-gestion/>). Todo esto es posible desde una propuesta de investigación que se basa en la existencia de Grupos de Vinculación que son las contrapartes locales de interés de los proyectos. De esta forma, se prevé que los y las estudiantes y docentes desarrollen investigaciones que sean relevantes para un grupo local cuya

participación sea visible desde la formulación de los temas y enfoque utilizado hasta su resolución.

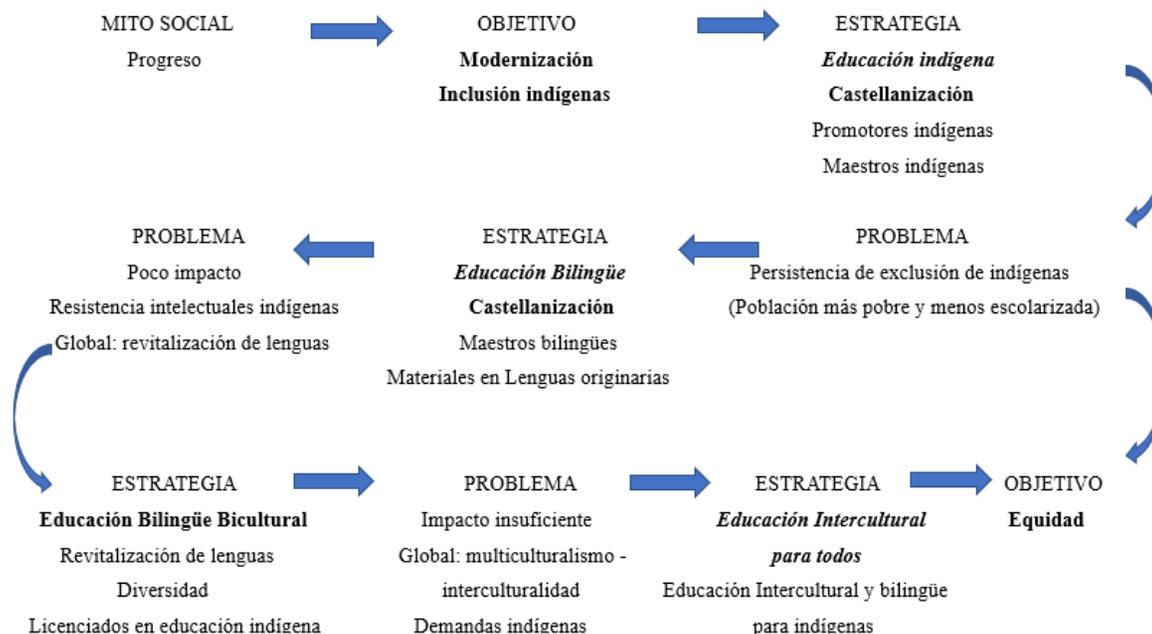
De esta forma, la definición de la IVG permite evidenciar una significación de la interculturalidad que para el 2015 no representa apenas la condición fáctica de sus estudiantes y su entorno, sino su meta y proyecto educativo y social. Es decir, bajo estos principios y meta establecida para la UVI se evidencia una concepción de función social de la universidad comprometida con la transformación de la sociedad para hacerla más democrática, justa y equitativa. Desde este principio el objetivo no es la transformación de sujetos carentes, sino potenciar las habilidades y competencias de los sujetos para que sean capaces de aportar a sus entornos desde comprensiones amplias y diversas del conocimiento. La significación de la interculturalidad en la UVI, por lo tanto, ha pasado de condición a acción transformadora.

4.5. Elementos centrales para el análisis de las significaciones e intencionalidades de la educación superior intercultural en la evaluación

Con base en lo trabajado en los acápites precedentes quiero centralizar algunos puntos que considero fundamentales para el análisis de los siguientes capítulos. Resulta importante considerar que las significaciones e intencionalidades en torno a la educación para pueblos indígenas en México han pasado por distintas etapas que marcan un recorrido de la educación rural a la educación intercultural. Entre 1921 y 1948, la educación para pueblos indígenas, que comienza como educación rural, persiguiendo el objetivo de la inclusión de los campesinos e indígenas a través de su modernización, descubre la diversidad lingüística como problema y define su política con base en la castellanización como condición para el aprendizaje. Entre 1948 y 1971 el problema observado es el mismo, la diversidad lingüística, solo que ante las evidencias de los escasos resultados logrados en más de dos décadas de castellanización se comienza a reconocer la importancia de partir de las lenguas originarias dando inicio a la Educación Bilingüe. Así, aunque el objetivo es el mismo, castellanizar como base para el aprendizaje, esta vez se integran las lenguas originarias a la escuela, con textos escolares y docentes bilingües.

Entre 1971 y el año 2001, se promueve la Educación Bilingüe Bicultural, sosteniendo que los fenómenos de aprendizaje responden a procesos más amplios, donde la lengua no es apenas un canal de comunicación sino un referente cultural, por lo que la castellanización no podía entender la lengua aislada, sino que debía apoyarse también en el recojo de las costumbres y formas culturales diferenciadas, para la comprensión y adquisición de los principios modernos del conocimiento. En este periodo se señala la importancia de revitalizar las lenguas, y las nociones de sociedades diversas y sus riquezas comienzan a surgir en los debates de la década de 1980. Finalmente, entre el año 2001 y el 2018 se promueve la educación intercultural, por veces también bilingüe, cuyo elemento diferenciador principal sería su transversalización desde el objetivo de construir sociedades que promuevan la diversidad. Sin embargo, como visto, la transversalización se enunció por poco tiempo y no se tendió a su construcción, quedando la interculturalidad declarada muy próxima de las clásicas políticas indigenistas de la educación indígena y bilingüe: compensatoria y focalizada en grupos excluidos.

Gráfico 3. Flujos de las intencionalidades de la política de educación para pueblos indígenas

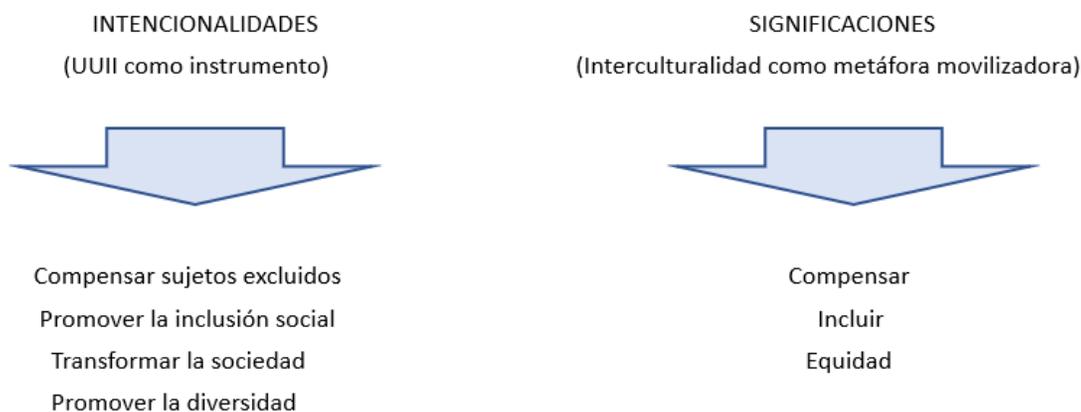


Elaboración personal

Recapitular la historia de la educación indígena mexicana para comprender el surgimiento de la ESI, permite rastrear el origen de la retórica de la interculturalidad en la política educativa, además de permitir entender la construcción de la demanda. La ausencia de definiciones explícitas sobre interculturalidad en los documentos de planeación sectorial, e inclusive la escasez de referencias a la ESI como parte de la política educativa en dichos documentos, hace necesario buscar definiciones de interculturalidad externas a la política que permitan situarla como metáfora y concepto. Así, encontré que lo que hace posible la comprensión del aporte de la metáfora interculturalidad como recurso retórico que busca marcar diferencia con las políticas indigenistas (o para indígenas) anteriores es la declaración de su objetivo transformador (Dietz, 2007). Es decir, la interculturalidad como característica de políticas públicas que tienen por intención la construcción de sociedades que no sólo reconozcan la existencia de diversidad, sino que la fomenten al constatarla como condición necesaria para el futuro globalizado (Dietz, 2007).

Este discurso heredero del multiculturalismo continental europeo (Dietz, 2007), se nutre en América Latina de la teoría de la colonialidad del poder y de los límites de la modernidad instrumental que se difuminó desde la Europa del siglo XVIII (Quijano, 1988 y 2000), dando origen a la llamada interculturalidad crítica (Walsh, 2009) que sostiene que su objetivo es necesariamente la descolonización de la educación y la sociedad. En este sentido, un aspecto fundamental de la interculturalidad es su diferenciación de los indigenismos latinoamericanos clásicos, una vez que en principio, la interculturalidad y las políticas que la median no buscan la integración de cuerpos físicos de individuos en los espacios de desarrollo de sociedades estáticas, sino que propone estrategias de transformación social para todos (Schmelkes, 2008), donde los pueblos originarios, históricamente excluidos, no solo tienen derecho a hacerse presentes en las instituciones y representaciones del Estado y la sociedad, sino que tienen derecho a participar de su construcción y reformulación.

Gráfico 4. Intencionalidades y significaciones en la política de Educación Superior Intercultural



Elaboración personal

Como visto también, la creación de las UUII no ha implicado la consolidación de modelos educativos de interculturalidad crítica, una vez que el Modelo Educativo (Casillas y Santini, 2009) es propositivo y no normativa obligatoria. Por otro lado, la necesidad de las UUII de adaptarse a los requerimientos administrativos de la DGESU y la SES, que en términos generales no consideran la ESI como un elemento diferenciador, y el no contar con autonomía universitaria y depender de los gobiernos estatales, las deja en una posición inestable en términos de construir propuestas educativas transformadoras y no convencionales.

En el caso de la UVI, como mostraré en el capítulo 6, no hay a su interior un consenso en torno a lo que implica su condición de ESI y lo que la interculturalidad determina en su intencionalidad como programa de educación superior. Si bien en términos de su propuesta formal la UVI ha avanzado hacia la formulación de una significación de interculturalidad crítica, las significaciones de interculturalidad entre los actores son diversas. De esta forma, escharbar más a fondo en las significaciones de interculturalidad resulta fundamental, y para hacerlo sugiero tomar de parámetro la contraposición de los polos interculturalidad para la integración e interculturalidad para la transformación, con las múltiples gradientes que se ubican entre ellos.

Sección III. Encuentro de dos políticas de educación superior: Significaciones e intencionalidades de la evaluación y la interculturalidad en la evaluación de dos sedes de la Universidad Veracruzana Intercultural

En esta sección presento el análisis del encuentro de ambas políticas a partir de identificar los mitos sociales y las metáforas movilizadoras (Shore y Wright, 1997) vinculadas a cada una de ellas, desde la acción de los actores que aplican y reciben las políticas. En este caso analizo lo que ocurre en el gran proceso de evaluación de la licenciatura ofrecida por la UVI en dos de sus cuatro sedes. Si la sección anterior tuvo por foco presentar una arqueología de las metáforas movilizadoras y artefactos retóricos que dieron y dan sentido a las políticas analizadas, en esta sección el foco es la etnografía de los procesos de evaluación. Desde la propuesta de Shore y Wright (1997), el análisis antropológico de las políticas públicas es multinivel y pretende identificar lo que los distintos actores implicados en el diseño y aplicación de las políticas entienden sobre sus objetivos y formas de lograrlos. Para esto, la presente sección se aboca a analizar las acciones y discursos de los aplicadores de las políticas en el momento concreto del encuentro de ambas.

Con esta finalidad he organizado esta sección en dos capítulos. El capítulo 5, tiene por objetivo presentar las distintas significaciones sobre la calidad y la evaluación presentes en los distintos actores aplicadores y receptores de la política de evaluación de un programa ESI. Para esto analizo la visión de la UV, de la dirección de la UVI, de las sedes y de los pares evaluadores de los CIEES. En el capítulo 6, centralizo los procesos de significación de estos mismos actores, pero esta vez en torno a la interculturalidad y los objetivos de la ESI.

Capítulo 5. Comprensiones y significaciones de calidad y la evaluación en los actores involucrados en la evaluación de un programa de educación superior intercultural

Como mostré en el capítulo 3, desde su formulación, calidad es el artefacto retórico (Shore y Wright, 1997) que expresa la principal metáfora movilizadora (Shore y Wright, 1997) de la política de evaluación. Mostré también que, justificadas en el mito social del capital humano y el desarrollo, las intencionalidades asignadas a esta política se entienden desde dos posturas: la evaluación para la mejora de los programas a través de la planeación institucional, y la evaluación como herramienta administrativa para determinar el acceso a recursos públicos a través de la certificación. Sin embargo, al rastrear los flujos del discurso identifiqué que la tendencia ha sido dejar en segundo plano la planeación para centralizar la evaluación que certifica y demuestra el nivel de calidad del programa; aunque se mantenga en el discurso la planeación como el beneficio interno y productivo de la misma.

Como mostré con el análisis de las transformaciones de la política trabajado en el capítulo 3, calidad es un concepto complejo y polisémico. Esta polisemia se expresa en los diferentes matices que se generan en la contraposición de una definición abierta, logro de objetivos específicos de cada programa, y una definición cerrada, basada en la lista de cotejo y el cumplimiento de criterios expresados en la metodología de evaluación. Es también la contraposición entre la definición explicitada en los documentos oficiales de los CIEES y la definición implícita que aparece en las conversaciones informales y en las acciones de los actores. En las muchas entrevistas, conversaciones informales y escuchas realizadas durante el trabajo de campo, encontré una fuerte resistencia a discutir la significación de calidad, que era rápidamente explicada con afirmaciones como “calidad es calidad”, “calidad es hacer las cosas bien”, “calidad es cumplir los criterios de la tabla de autoevaluación”, “calidad es pasar la evaluación”. Se trataría de un concepto *transcientífico* (Agudo Sanchiz, 2015), investido hasta tal punto de neutralidad y autoridad tecnocrática (Shore, 2010) que ha logrado establecerse en el discurso como palabra unisémica a través del recurso de la asémia. Es decir, la ausencia de debate conceptual transmite la idea de consenso y esconde la real confusión y polisemia que existe en torno a la calidad.

Dicho esto, en el presente capítulo busco en las narraciones y acciones observadas de los actores institucionales de la UV, los académicos y directivos de la UVI y los pares evaluadores convocados por los CIEES para la evaluación, identificar sus comprensiones en torno a la intencionalidad de la evaluación y a la significación de calidad. Recordando que las intencionalidades se comprenden en relación con el mito social en el que se apoya la política, su objetivo; y que las metáforas movilizadoras permiten identificar los conceptos claves y sus significaciones, como justificadoras de las acciones de los sujetos (Shore y Wright, 1997), en este capítulo presento algunas viñetas etnográficas (Shore, 2010) que describen y analizan momentos de acción de los actores señalados, narrados u observados en los diversos períodos de trabajo de campo en Xalapa, Huazuntlán, Minatitlán, Orizaba y Tequila entre mayo de 2015 y febrero de 2018.

Vale la pena señalar también que mi propio proceso de transformación en cuanto a la comprensión de las intencionalidades de la evaluación estuvo principalmente impactado por el desarrollo de esta tesis, que me permitió, no solo realizar entrevistas que me abrieron la mirada a los distintos usos e intereses por detrás de dicha política, sino también rastrear en la historia de la universidad los diversos sentidos que le son otorgados a su función social. De esta forma, si bien al inicio de mi proceso de investigación entendí la evaluación exclusivamente como una política de beneficio externo, pensada para la administración del gasto público, y sin ninguna utilidad directa para los programas que se evaluaran; hacia la mitad del proceso de investigación fui comprendiendo que la evaluación venía vinculada con intereses de planeación que podían resultar muy benéficos internamente para los programas. Comencé a entender que la evaluación era necesaria, no sólo para mostrar la calidad hacia afuera, sino para poder saber qué está logrado un programa y qué necesita para alcanzar sus metas.

Fui entendiendo también que, como visto en el capítulo 3, si bien la significación más generalizada de calidad la vinculaba con el capital humano, y en este sentido se tiende a asumir que los programas de calidad son los que producen profesionales competitivos en el mercado laboral, otras significaciones de calidad están presentes. De esta forma, la definición oficial de los CIEES de calidad, según la cual un programa de calidad es el que logra sus

propios objetivos, acabó por convencerme levantando como prioridad la tarea de definir claramente el objetivo del programa en función a sus mitos sociales para aterrizarlos en metas concretas que permitan una evaluación pertinente. Dicho esto, en adelante, recogiendo la centralidad de la planeación institucional para la mejora y la definición abierta y flexible de calidad, la significación de calidad que guía mi análisis la comprende como la capacidad de un programa educativo de lograr sus propios objetivos.

5.1. Significaciones de calidad como metáfora movilizadora e intencionalidades asignadas a la evaluación en la Universidad Veracruzana

Como receptora de la política de evaluación de la calidad en educación superior, la UV ha asumido este papel y ha recurrido a la calidad como meta y compromiso en sus gestiones desde, al menos, la década de 1990. En este contexto en la gestión rectoral de Emilio Gidi Villareal (1993-1997), se dio inicio a una serie de estrategias para impulsar la profesionalización de los académicos de la UV con el objetivo de incrementar los perfiles académicos de la planta docente. Como recuerda Sergio Téllez Galván:

... la UV suscribió un convenio con la UNED [Universidad Nacional de Educación a Distancia de España], y con otras universidades. Fueron en total 5 convenios, que permitieron que personal de la UV acelerara sus procesos de posgrado. Nosotros estábamos como institución en el parteaguas de la universidad pública estatal que había crecido masivamente pero que tenía todavía perfiles débiles en relación con modelo que venía implementándose en la educación superior en México. Desde 1995, el que era rector Emilio Gidi, implementó estos convenios con universidades de Barcelona, de Madrid, la Complutense, la Tecnológica de Barcelona, la UNED... sirvió para que personal de ingenierías, de arquitectura, de derecho, de educación, por su puesto, hiciéramos la incursión en los programas de doctorado. Eso ayudó a perfilar equipos con mayor calificación. E implementar en los distintos centros de trabajo una innovación que después repercutió en una elevación de los perfiles, pero

también en la creación de políticas académicas más vigorosas (entrevista 22/01/2018).

Resulta interesante recordar que, como señalé en el capítulo 3, en el sexenio de Zedillo (1994-2000), al introducirse el rubro de subsidios extraordinarios para la asignación de recursos a las IES (Martínez Rizo, 2015), los perfiles docentes se vuelven elemento fundamental en los criterios considerados para la asignación de recursos públicos. Específicamente los programas Mejoramiento del Profesorado (PRODEP) y el de Fortalecimiento Institucional (PIFI), creados en 1996 y 2001 respectivamente, tienen como uno de sus principales indicadores el nivel académico del personal docente y de investigación. Por este motivo y como señalado por Sergio Téllez, la política de profesionalización fue una estrategia necesaria para que la UV se incorpore a las tendencias hacia las que avanzaba la educación superior en México.

Este proceso de profesionalización continuó impulsándose en las gestiones rectorales siguientes, sumándose a esta estrategia de incremento de la calidad el impulso a procesos de certificación. Como señala Suárez Cordero (2010), es en el año 2000, durante la gestión del rector Arredondo (1997-2001 y 2001-2004), que se introduce la UV a los procesos de certificaciones de calidad:

La Universidad Veracruzana (UV) interesada incesantemente por encontrarse a la vanguardia y dispuesta a enfrentarse a la profunda evolución y a los retos de las nuevas configuraciones mundiales que produce la globalización económica y el progreso de la tecnología mundial, ha decidido desde el año 2000 implementar sistemas de calidad y lograr la certificación en sus diversas dependencias y procesos de gestión educativa y administrativa, incluyendo dentro de sus políticas de desarrollo institucional la implementación de modelos de gestión de calidad bajo el enfoque de procesos y mejora continua, persistiendo en esta labor hasta asegurar la excelencia y calidad de sus servicios y formas de gestión (Suárez Cordero, 2010, p. 2)

En este marco, algunos programas de la UV iniciaron el trabajo para la certificación de procesos administrativos y para la construcción de condiciones que permitieran, también, la certificación de los programas académicos. Sin embargo, la no obligatoriedad llevó a que este proceso fuera lento y que pocos programas optaran por la certificación. Por este motivo, durante la segunda gestión rectoral de Arias Lovillo (2009-2013) se impulsa, desde la Dirección de Planeación Institucional (DPI) de la UV, un proceso para incentivar y apoyar la evaluación diagnóstica de los CIEES (Sergio Téllez Galván, entrevista 22/01/2018). El apoyo correspondió a la creación de una oficina destinada a asesorar y trabajar en conjunto con los programas que optaran por pasar por la evaluación diagnóstica que, como señalé en el capítulo 3, para la fecha no representaban un costo para las instituciones, más allá de los gastos de la visita de pares evaluadores. Adicionalmente, se consideró la descarga académica del personal adscrito a los programas que se propusieran a trabajar en la evaluación del mismo (Aimé López, entrevista 20/06/2016).

El fortalecimiento institucional de la evaluación en la UV toma mayor peso durante la primera gestión rectoral de Ladrón de Guevara (2013-2017) quien en su propuesta de plan de trabajo rectoral (2013-2017), que titula *tradición e innovación*, establece nueve ejes de trabajo, siendo el tercero: Construcción de un sistema universitario de gestión por la calidad. Este eje incluye tres acciones: certificación de subsistemas; innovación y cultura de calidad; y mejora continua de procesos (Ladrón de Guevara, 2013, p. 1). En este documento se presenta la significación de calidad educativa de, para entonces, la candidata a rectora Ladrón de Guevara:

La calidad es un asunto de todos. De inicio, debemos definir lo que entendemos por calidad en cada uno de los procesos, las actividades y las áreas de conocimiento, pues no se trata tan sólo de lograr indicadores de calidad estandarizados, pero descontextualizados y a menudo simulados, sino de lograr alcanzar estos indicadores como consecución natural del desarrollo de la calidad como cultura de mejora continua de todo proceso académico o administrativo (Ladrón de Guevara, 2013, p. 8).

Resulta interesante que, si bien se comienza por demandar un necesario debate y definición sobre lo que sería calidad y la importancia de ver su aseguramiento como proceso interno, esta crítica redundante en una definición tautológica de calidad: calidad será la consecuencia de haberla logrado. De igual manera, aunque al inicio parece cuestionarse la aplicación de indicadores estandarizados y descontextualizados, se acaba por sostener que, en última instancia, éstos deben alcanzarse para demostrar la calidad. En términos de la intencionalidad que se le reconocería a la evaluación como proceso donde se despliegan los indicadores aquí mencionados, resulta también interesante que se concluye que la búsqueda es por mejora continua, lo que parece aproximarse a una visión de planeación y evaluación interna más que a la certificación. Sin embargo, esta intencionalidad de la evaluación como proceso de planeación parece diluirse en los párrafos siguientes de dicha propuesta de plan de trabajo cuando se centraliza la importancia de la acreditación externa:

La acreditación externa de nuestros programas educativos es un bien que redundante en el beneficio de nuestra comunidad. Es posible ampliar el número de programas de licenciatura acreditados y de programas de posgrado incluidos en el Padrón de Excelencia de CONACYT, demostrando así que nuestros estándares están en la vía correcta (Ladrón de Guevara, 2013, p. 8).

En su discurso de toma de protesta, la ya rectora Ladrón de Guevara, define la calidad como el eje transversal de su gestión:

La calidad será el eje que cruce todos los ejes, la calidad comienza en la autoexigencia y continúa como obligación horizontal y vertical en nuestras jerarquías. Son mucho mayores las convergencias y acuerdos que las divergencias, pues estamos alineados en una meta común, el impacto a través del conocimiento al desarrollo de Veracruz y de toda la república, inclusive a nivel mundial con especial empeño en la inclusión social. Con el conocimiento que poseemos y generamos, nuestra contribución será creciente contra la pobreza, desigualdad e inequidad social. Nuestra ética humanística nos obliga a incrementar nuestros esfuerzos de vinculación social y establecer sinergias con quienes

impulsan el desarrollo equitativo y sustentable (Sara Ladrón de Guevara, discurso de toma de protesta, 2 de septiembre de 2013).

La calidad intencionada como eje transversal y guía de la gestión universitaria se define en relación con el desarrollo y la inclusión. Siendo la meta, la función social de la UV, aportar al desarrollo “con especial empeño en la inclusión social”, la calidad estará entonces relacionada con el nivel de logro de esta meta: la capacidad de la UV de incrementar la inclusión social de los sectores excluidos, aumentando a su vez su capacidad de aportar al desarrollo nacional. Como mostré en el capítulo 3, se trata, de una comprensión de la función social de la educación superior basada en la teoría del capital humano que tiende a una significación de calidad vinculada a la competitividad laboral de los egresados. Por otro lado, resulta importante notar que la evaluación no es mencionada y que, por lo tanto, la calidad aparece como un compromiso individual e institucional que la UV y sus cuerpos humanos deben perseguir en el cotidiano de su labor.

En adelante la antes demandada, aunque ausente, definición de calidad parece indicar entre líneas que su significación se basa en la premisa de que lograrla es responder a los estándares e indicadores exigidos por los procesos de acreditación externa. Es decir, lo que la promueve es el objetivo de la certificación. Esto resulta evidente al retomar el Programa de Trabajo Estratégico de la UV 2013-2017 (UV, 2014, p. 82-83), donde a pesar de no hacerse alusión a ninguna definición o discusión en torno a la significación de calidad, la evaluación surge como el nuevo eje de discusión de la calidad al definir cuatro de sus catorce metas:

- Al año 2017 el 100% de los programas educativos de licenciatura evaluables contarán con el reconocimiento de calidad de los organismos externos correspondientes.
- En el año 2017 el 75% de programas de posgrado formarán parte del PNPC.
- Al año 2017 se incrementará en 20% el número de PTC con perfil PROMEP.
- Se incrementará, al año 2017, un 10% el personal académico reconocido en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) o en el Sistema Nacional de Creadores (SNC).

Así, la evaluación externa pasa a ser preeminente en los planes y discursos y la significación tácita de calidad aparece vinculada al resultado de la aplicación de instrumentos e indicadores. La discusión explícita en torno a la significación de calidad es subsumida por los procedimientos para lograrla. Por lo tanto, si institucionalmente la preocupación por la calidad se aborda desde los procedimientos externos que la certifican, su significación queda determinada externamente por los criterios, implícitos o explícitos, utilizados por cada sistema de certificación.

En esta lógica, en adelante las discusiones formales en torno a calidad en la UV tenderán a centralizar procedimientos dejando de lado la discusión conceptual al respecto y fortaleciendo la dependencia a criterios externos de calidad. Como señalé para el caso de los CIEES en el capítulo 3, el instrumento o procedimiento resultará el principal vehículo para comprender las significaciones institucionales de calidad. Así, en el año 2016 se elabora en la UV el documento titulado *Estrategias y políticas institucionales para el cumplimiento de las metas del Programa Estratégico de Trabajo 2013-2017* cuyo primer volumen se dedica a la meta 1.1. “Al año 2017 el 100% de los programas educativos de licenciatura evaluables contarán con el reconocimiento de calidad de los organismos externos correspondientes” del Eje I *Innovación académica con calidad*. En este documento se señalan los avances obtenidos hasta la fecha y se define la ruta de trabajo para el cumplimiento total de la meta. Con esta estrategia se crea al interior de la UV el Grupo de Trabajo *Aseguramiento de la Calidad de los Programas Educativos* para la coordinación de representantes de las Secretarías Académica, de Administración y Finanzas, de la rectoría y la Oficina del Abogado General, así como de las Vicerrectorías y direcciones generales, como principales actores responsables por los procesos de evaluación (UV, 2016, p. 22).

Dicho documento no presenta una discusión ni significación explícita de lo que se entenderá por calidad, sino que se centra en los pasos que deberán seguirse para el logro de la acreditación y reconocimiento externo de la misma en todos los programas. A partir de la definición de la ruta para el aseguramiento de la calidad, se elabora el documento *Proceso: Evaluación. Subproceso: Evaluación Académica. Procedimiento: Evaluación y Acreditación*

de Programas Educativos (Clave PI-E-P-05), en el cual se define que la Dirección de Planeación Institucional (DPI), dependiente directa de la Secretaría de la rectoría, será el enlace entre la UV y los CIEES, y otros organismos evaluadores. Será la DPI quién contrate la evaluación con los CIEES, reciba de primera mano las metodologías de evaluación, envíe a los CIEES la autoevaluación realizada por el programa y reciba de los CIEES los resultados finales de la evaluación. La Secretaría Académica de la UV, a través de las Direcciones Generales de Área Académica (DGAA), y la Vicerrectoría que corresponda, serán quienes realicen la supervisión y seguimiento de las actividades de los procesos de evaluación de los programas educativos (UV, 2016).

En el caso de la UVI, si bien es una dirección que depende directamente de la Secretaría Académica de la UV, teniendo nivel organizacional semejante al de las Direcciones Generales de Área Académica (DGAA), al estar LGID inscrita en el Área Académica Económico Administrativa (DGAAEA), depende también de su Dirección General. De esta forma, para los procesos de evaluación de la LGID, la DGAAEA es responsable por su revisión y seguimiento, además de la Dirección de la UVI con sede en Xalapa. En lo que respecta a las Vicerrectorías Regionales, en el caso de la evaluación de la LGID en la sede Grandes Montañas, corresponde el seguimiento a la Vicerrectoría Córdoba-Orizaba, y en el caso de la evaluación de la LGID en la sede Las Selvas el mismo corresponde a la Vicerrectoría Coatzacoalcos-Minatitlán.

La Secretaría de Administración y Finanzas es la instancia responsable por autorizar, de acuerdo con las posibilidades presupuestales y financieras de la universidad, los recursos financieros, materiales y humanos que se requieran para atender los procesos de acreditación. Por este motivo el programa que desea ser evaluado debe colocar y presupuestar la evaluación en su Plan Operativo Anual (POA) para solicitar los recursos a dicha secretaría, y una vez aprobado el recurso, el programa deberá enviar a la Secretaría de Administración y Finanzas un plan de trabajo con cronograma, presupuesto y responsables de la evaluación (UV, 2016). De esta forma, debe lograrse el pago de las evaluaciones del presupuesto ordinario del programa. Vale la pena recordar que siendo la evaluación una prioridad para los programas federales de presupuesto extraordinario, se insta a las entidades académicas a que soliciten

fondos del programa PFCE para pagar costos de actividades académicas, que deben considerar la visita de pares evaluadores y otras actividades necesarias para la autoevaluación.

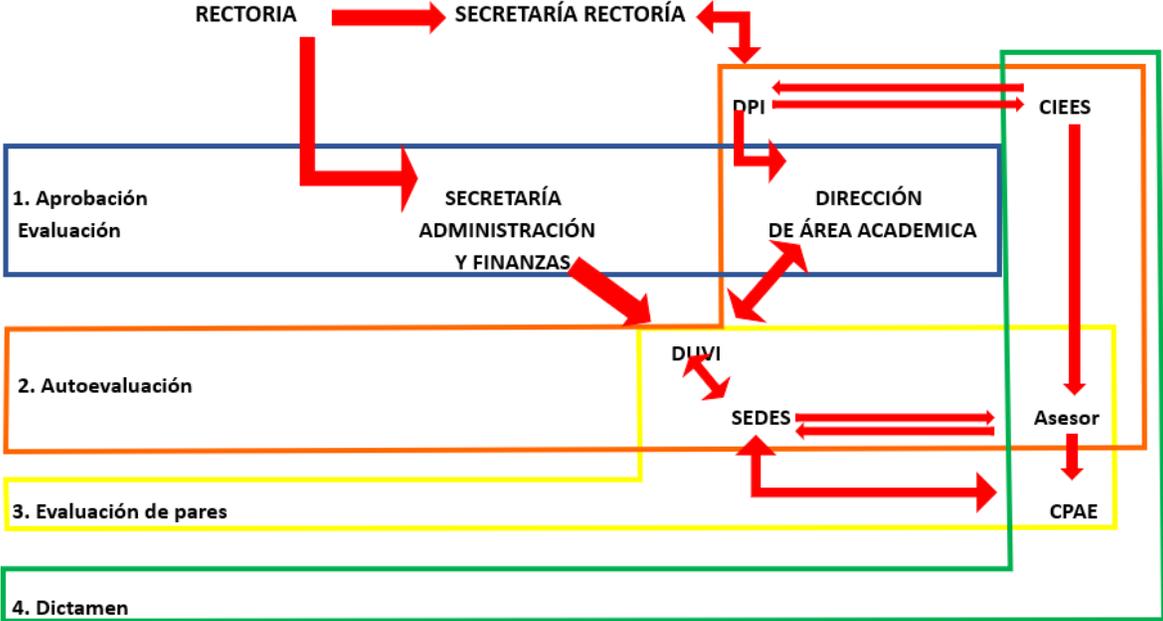
La solicitud del recurso para la evaluación ante la Secretaría de Administración y Finanzas es el último paso para la aprobación de la evaluación de programas en la UV, ya que es condición tener la autorización de la Secretaría Académica, en este caso de la DGAAEA. Con la aprobación de la evaluación del programa, la Dirección de Planeación Institucional (DPI), dependiente directa de la Secretaría de Rectoría, es quien realizará la gestión ante el organismo evaluador, en este caso los CIEES. Iniciado formalmente el proceso con la contratación de la evaluación, la DPI asesora y apoya a las entidades académicas en la gestión de la prestación de servicios para la evaluación; es decir, en la comunicación con los CIEES y, muy importante, proporcionando información procedente de las experiencias de evaluación de otros programas de la UV (UV, 2016).

La DGAAEA revisa periódicamente que las acciones de los programas en evaluación, la LGID en la sede Las Selvas y Grandes Montañas, sean acordes a la metodología de los CIEES y al cronograma de actividades establecido. Por este motivo antes de pasar a la DPI y de ser enviada la autoevaluación a los CIEES, ambas sedes enviaron la auto-evaluación a la DGAAEA para su revisión. Como parte de la revisión ambas sedes recibieron una visita de evaluación del Área, simulando la visita de evaluación de pares externos (CPAE) de los CIEES, para la supervisión de las condiciones físicas y de infraestructura que ocupa la LGID. Luego de esta revisión, la DGAAEA emite una serie de recomendaciones para la mejora de la autoevaluación que al ser subsanadas dan paso al envío de la autoevaluación a la DPI para su consecuente envío a los CIEES (UV, 2016).

Una vez enviada la autoevaluación, la DPI solicita a los CIEES la visita in situ de la CPAE, para lo cual en el caso de la evaluación en la sede Las Selvas el Comité Interinstitucional (CI) de Artes, Educación y Humanidades de los CIEES acordó la agenda para la visita directamente con la titular de la entidad académica, Shantal Meseguer Galván. En el caso de la sede Grandes Montañas, el mismo procedimiento fue llevado a cabo ante el CI de Ciencias

Sociales y Administrativas de los CIEES. Acto seguido la Directora de la UVI comunica tanto a la DGAAEA (que a su vez comunica a la DPI), como a los equipos de las sedes Las Selvas y Grandes Montañas la agenda y fechas de dicha visita, las que quedaron definidas para los días 19, 20 y 21 de septiembre de 2016 en la sede Las Selvas y 24, 25 y 26 de abril de 2017 en la sede Grandes Montañas.

Gráfico 5. Flujo de procedimientos de evaluación CIEES en la LGID en dos sedes



Elaboración personal

Según el procedimiento de trabajo para las evaluaciones definido por la UV (UV, 2016), una vez recibido el resultado de la evaluación compete a la entidad académica que se evalúa elaborar un plan de mejora para atender las recomendaciones y compromisos establecidos en la evaluación. En este caso puede verse, o al menos se enuncia, una comprensión institucional de la evaluación como proceso de mejora del programa en términos de ser instrumento de planeación institucional. Como se verá a continuación, frente al avance logrado en términos de programas evaluados, la tendencia en la comprensión de la intencionalidad de la evaluación en la UV parece estar caminando hacia la planeación institucional para la mejora interna. De esta forma, en el cuarto informe de actividades (2016-2017) presentado durante

la toma de protesta de la rectora Ladrón de Guevara en su segundo mandato rectoral (2017-2021), se señala:

La UV llega al fin del periodo 2016-2017 con el mayor índice de calidad de su historia. Hoy 9 de cada 10 alumnos de licenciatura cursan sus estudios en un programa de calidad. Esto hizo posible el ingreso de la UV al consorcio de universidades mexicanas CUMEX. En este periodo se obtuvo el reconocimiento externo de calidad para 127 licenciaturas entre ellas resulta de gran orgullo los 5 programas educativos de médico cirujano (Universidad Veracruzana, 5 de marzo de 2018. V Informe de actividades Universidad Veracruzana 2016 – 2017. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=7SHhD6dyUmc&t=1167s>).

En este mismo informe y de voz de los docentes de algunos de los programas que obtuvieron reconocimientos de calidad se señala que:

Lograr una cultura de calidad que permita que los estudiantes sepan que están ingresando y están siendo formados en un programa reconocido y que sigue las metodologías y procesos necesarios para lograr la mejor de las formaciones (Universidad Veracruzana, 5 de marzo de 2018. V Informe de actividades Universidad Veracruzana 2016 – 2017. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=7SHhD6dyUmc&t=1167s>).

Para los docentes, cuyos testimonios fueron incluidos en el informe, la intencionalidad de la evaluación está en la certificación, no necesariamente asociada con el acceso a fondos públicos, pero sí entendida como el sello que *garantiza* las características del producto, en la lógica industrial de la calidad. En los estudiantes entrevistados en el informe se percibe una comprensión similar del sentido de la evaluación con afirmaciones como:

Las escuelas que están acreditadas por CIEES o por los COMAEM son las escuelas que sacan a los mejores profesionistas a nivel nacional e internacional.

Nos permite ser competentes en el ámbito profesional que es uno de los principales objetivos de la universidad veracruzana, debido a que los estándares con los que estamos cursando materia por materia son los mejores de todo México (Universidad Veracruzana, 5 de marzo de 2018. V Informe de actividades Universidad Veracruzana 2016 – 2017. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=7SHhD6dyUmc&t=1167s>).

Resulta interesante que, en este caso, no solo aparece la asociación de la evaluación con el sello externo de calidad⁴²; sino también la asociación entre calidad y empleabilidad, y entre competitividad y desarrollo, que vinculan la significación de calidad con la teoría del capital humano y lo que he llamado el desarrollismo educativo para hacer referencia a la priorización del desarrollo como función social de la universidad. En la propuesta de Plan de trabajo 2017-2021 presentado en la candidatura a la segunda rectoría de Sara Ladrón de Guevara, la preocupación por la calidad deja de ser el eje transversal para pasar a ser un tema al interior de uno de los cuatro ejes de trabajo: Liderazgo académico; Innovación para la generación del conocimiento y sus aplicaciones tecnológicas; Visibilidad e impacto social, y Gestión y gobierno. Calidad educativa es el tercero de los cuatro temas centrales del eje liderazgo académico y se presenta de la siguiente manera:

La Institución logró en los últimos años hacer patente su esfuerzo por alcanzar la meta de contar con el 100% de sus programas educativos de licenciatura evaluables, reconocidos externamente por su calidad. Sin embargo, debemos continuar nuestros esfuerzos a manera de aseguramiento, lo que significa seguir fortaleciendo los distintos programas y atendiendo los planes de mejora que los evaluadores externos realizan durante sus procesos de evaluación (Ladrón de Guevara, 2017, p. 20)

⁴² Con este logro la UV pudo ingresar al Consorcio de Universidades Mexicanas (CUMEX) siendo una de las 30 universidades públicas mexicanas que lo conforman y que “se distinguen por atender a más del 93.43% de la matrícula total de técnico superior universitario, profesional asociado y licenciatura en programas de buena calidad, reconocidos mediante los esquemas y procesos del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación en México” (<http://www.cumex.org.mx/index.php/miembros-2016-2018>).

Lo interesante es que, en adelante, en este documento, la certificación no tiene la centralidad que tuvo en las propuestas de trabajo y plan de trabajo estratégico de la gestión anterior, siendo que ahora se hace referencia al aseguramiento de la calidad como proceso interno de trabajo, aunque a partir de las evidencias de las evaluaciones anteriores. En distintos campos, administrativo, de vinculación, docencia e investigación, se señala la importancia de generar mecanismos internos de control de la calidad. Lo que parece mostrar este documento es un cambio en la significación de la calidad como un reconocimiento que pasa de ser buscado externamente a ser definido como proceso interno de vigilancia. Se trata de un movimiento interesante que comprende un beneficio más interno de la evaluación; sin embargo, habría que considerar qué tanto es factible abordar la planeación interna desde los parámetros y criterios de calidad establecidos externa y tácitamente por las instancias evaluadoras como los CIEES. Considerando los cambios en las significaciones de calidad y en las intencionalidades atribuidas a la evaluación, es posible visualizar las transformaciones en las significaciones y comprensiones de intencionalidad de la evaluación de la siguiente manera:

Gráfico 6. Intencionalidades y significaciones de evaluación y calidad en la política de aseguramiento de la calidad de la UV



Elaboración personal

Esta interesante trayectoria de la significación de calidad en la UV llama la atención porque parece contraria a la seguida por la construcción de la política pública que trabajé en el capítulo 3, que tendió a desplazarse de la planeación a la certificación. Una explicación plausible es que, ante la preocupación por recursos e impacto en la imagen de la universidad, se centralizó la certificación como estrategia de visibilización e imagen de la universidad, y

una vez logrado el posicionamiento de la UV, ésta puede detenerse a trabajar procesos internos de mejora que se basan, eso sí, en las recomendaciones de los procesos de evaluación, por lo tanto, en los criterios e indicadores externos. De esta forma, aunque se percibe el anuncio de un giro hacia la planeación y construcción interna de procesos de calidad, ésta parece tender a mantener la postergación de la construcción de una significación propia, interna y explícita de calidad.

5.2. Significación de la calidad e intencionalidades de la evaluación en la dirección de la Universidad Veracruzana Intercultural

Resulta importante señalar que, como receptores y aplicadores de la política de evaluación en la faceta de autoevaluación, las significaciones de calidad y las comprensiones de la intencionalidad de la evaluación en los actores de la UVI, son claves para entender su performance durante la evaluación. Como es previsible, no hay entre estos actores consensos y comprensiones homogéneas sobre los dos grandes temas que se centralizan en este capítulo, así como no priman sus discusiones y búsquedas por definiciones. Esta ausencia de espacios explícitamente planeados para la discusión puede comprenderse desde la tendencia institucional en la UV antes descrita, que se ha concentrado en los procesos e instrumentos de evaluación externa más que en las discusiones internas sobre función social de la universidad y calidad. Así, los actores de la UV, sujetos de la evaluación, tienden a abordar estos procedimientos sin ser instados a reflexionar sobre sus propios criterios de calidad deparándose con la demanda por responder a instrumentos y procedimientos como ejercicio de aseguramiento de la calidad.

En la UVI, por su estructura de funcionamiento, la cual presenté en el capítulo 4, los actores institucionales vinculados a la evaluación se ubican en dos espacios: en la dirección de la UVI en Xalapa, y en las coordinaciones y equipos de evaluación en las sedes. Como mencioné también en dicho capítulo, la tendencia en las últimas dos direcciones de la UVI ha sido empujar procesos de mayor autonomía en las sedes, delegando en esos espacios procesos de toma de decisiones y de organización. En esta línea, y tal y como observado durante el trabajo de campo, es central considerar que, en cuanto a la evaluación, las sedes

han sido autónomas en términos de los contenidos y formas de trabajo, contando con apoyo de la dirección para la revisión y comentarios a modo de asesoría.

La dirección de la UVI tuvo un papel protagónico en el proceso de preparación de los equipos docentes, y en el trabajo de sensibilización con egresados y estudiantes, para la participación en la evaluación durante la visita del CPAE. Esta preparación centralizó la revisión de la historia y modelo educativo de la UVI, a fin de que en las entrevistas de evaluación de pares todos estos actores pudieran responder desde su ubicación en un proyecto educativo específico. En ambas sedes hubo más de un periodo de trabajo en talleres sobre el modelo educativo y en todos los casos los talleres fueron dirigidos e impartidos por la directora de la UVI, Shantal Meseguer Galván. Como mostraré a continuación, estos procesos formativos/informativos, donde se describe la historia y función social de la UVI, además de sus objetivos y los elementos que la diferencian de programas educativos convencionales, fueron un campo fundamental para identificar las transformaciones que en la misma dirección hubo en torno a la significación de calidad y a la intencionalidad de la evaluación. Dicho esto, en el presente acápite voy a analizar estas transformaciones a partir de algunos de los discursos y conferencias que la directora de la UVI ofreció en las dos sedes en el marco de la evaluación de los CIEES.

Es importante señalar que, la experiencia misma de la evaluación determinó en gran medida reflexiones y transformaciones en la significación de calidad y abordaje de la evaluación de los actores. Ejemplo de esto es que, en el caso de la directora de la UVI, su aproximación a la evaluación y su comprensión de la intención que ésta podía tener para la LGID y la UVI, cambiaron a medida que se involucraba en los procesos de evaluación, desplazándose de la obligatoriedad para cumplir un mandato externo, a la utilidad de conocer mejor el funcionamiento del programa para identificar si se logran los objetivos propios.

Así, inicialmente, la directora de la UVI describía la evaluación como algo que “había que hacer” aludiendo a una imposición institucional “porque es compromiso de la rectora y nos tenemos que evaluar” y comprendiendo el interés específico del programa en la evaluación en “defender los recursos porque cada vez pesa más haberse evaluado para acceder a fondos

como los de PFCE”. Estas posturas iniciales, que pude escuchar durante la presentación de mi proyecto en la UVI Xalapa en mayo de 2015, fueron matizándose a medida que avanzaba el proceso de evaluación de la sede Las Selvas, así en abril de 2016 en la sede Grandes Montañas, la directora explicaba:

... no podemos dejar de lado que se trata de compromisos y políticas institucionales de la UV, que nos obligan a alinearnos en esa prioridad de la evaluación. Por otro lado, no podemos dejar de ver que es también una política sectorial, siendo que recursos extraordinarios importantes de la DGEU están etiquetados específicamente para evaluación. Acceder hoy a fondos de PROFOCIES, implica comprometerse con la evaluación, porque esos fondos ya vienen etiquetados para evaluación [...] Pero, además de estas exigencias de fuera, que se nos imponen, la evaluación puede tener una utilidad para nosotros, si la usamos para hacer un autoexamen del trabajo realizado, nos ayuda a visibilizar los logros que el modelo nos permite. Por eso es importante abordar la evaluación de forma crítica y muy asentados en el modelo intercultural, en nuestra forma de trabajar, porque necesitamos romper la lógica de la simulación, de responder por cumplir, acomodándonos, simulando que hacemos lo que no hacemos y sin defender lo que sí hacemos. Tenemos que evitar esconder lo que “no tenemos” o “no hacemos”, porque no es una falta si podemos explicar por qué lo hacemos distinto o qué estrategia iniciaremos para mejorar ese aspecto una vez que lo identificamos (Shantal Meseguer, presentación reunión en UVI GM para iniciar trabajo de autoevaluación en sede Grandes Montañas y sede Huasteca, 25/04/2016)

En abril de 2016, habiendo concluido ya el proceso de autoevaluación de la sede Las Selvas, la reflexión de la directora de la UVI es que hay distintas formas de abordar el trabajo de autoevaluación: por un lado, identifica una tendencia a llenar la metodología mecánica y acriticamente, escondiendo o maquillando información, o simulando formas de trabajo que no necesariamente son la realidad de los programas. Por otro lado, insta a que es posible abordar la autoevaluación y sus instrumentos de forma crítica y muy asentados en los objetivos

propios y formas de trabajo particulares del programa. Se trata de una contraposición entre la intencionalidad de la evaluación como proceso de certificación y su intencionalidad como proceso de aprendizaje y planeación.

Desde una visión productiva de la evaluación, que entiende su intencionalidad como proceso de aprendizaje y de conocimiento interno, la directora de la UVI se ubica en otro lugar frente a la evaluación y convoca a los equipos de las sedes a hacer lo mismo. La comprensión de esta intencionalidad de beneficio interno convoca a los actores en otra actitud, no siendo más una imposición de la rectoría, externa, jerárquica contra la que no es posible resistirse, la evaluación pasa a ser un proceso prioritario de interés interno para la mejora del programa y la identificación de sus retos a futuro, es decir, para la planeación. Este movimiento en la comprensión de la intencionalidad de la evaluación no sólo permite una actitud distinta de los actores hacia la evaluación, sino que resulta más verídica y transparente en cuanto a la descripción de la realidad del programa, lo que abona a la construcción de información que permita una mejor planeación sectorial.

En el mes de septiembre, en la bienvenida al CPAE para la evaluación de pares a la LGID en la sede Las Selvas, la directora refuerza en su discurso la necesidad de entrar a la evaluación con una actitud crítica frente a la significación de calidad subyacente en los instrumentos de evaluación:

La evaluación nos ha permitido ver todo lo que hemos hecho en todos estos años de trabajo y que ahora hemos sistematizado para la evaluación. Todo lo que han hecho para que la evaluación se lleve a cabo y que la sede se vea tan linda hoy. La UV se encuentra frente al reto de evaluar el 100% de sus programas académicos, es lo que ha dicho nuestra rectora, lo que ha expresado en el último informe que dio en el mes de septiembre. Para la UV es importantísimo acreditar sus programas. Por un lado, porque es la manera de demostrar que ofrece programas de calidad, por otro lado, porque es una manera también de tener recursos, que como ustedes saben a esta universidad le hacen falta. Para la UVI, en este sentido, evaluarse es responder a la política universitaria, es responder y

por lo tanto realizar las mismas prácticas y hacer suyos los retos que la rectora nos ha expresado.

Pero para la UVI es más importante simbólicamente porque la UVI tiene que enfrentarse a esa visión que piensa que todo lo que ocurre en zonas rurales e indígenas no es de calidad. Que ahí están los más bajos índices de educación, de salud, de todo. Por lo tanto, para nosotros esta evaluación es la forma de demostrar que tanto los profesores que trabajamos aquí como los estudiantes que vienen a esta universidad, podemos hacer cosas de calidad. Y que eso puede ser apreciado y que podemos responder a los indicadores de calidad. Y que, por lo tanto, aunque las cosas que hagamos aquí sean distintas no quiere decir que no sean de calidad. Por otro lado, nos toca impulsar un concepto de calidad que tiene que ver con pertinencia y con equidad. Y nada puede ser de calidad si no es equitativo y pertinente para las poblaciones a las que sirve. (Shantal Meseguer, discurso de bienvenida a CPAE, UVI Las Selvas, 19/09/2016).

De esta forma, para la directora de la UVI, existe una significación de calidad tácita que sustenta la definición de los indicadores de la metodología de los CIEES, que no es incuestionable y que, además, le parece puede ser contraria a la significación de calidad que se maneja en la UVI. Por este motivo insta a no perder de vista los objetivos de la LGID y la UVI en la evaluación, de forma tal que, al margen del resultado de la evaluación, el proceso sirva para saber cuánto se acerca la UVI en su práctica a lograr sus propósitos. Se trata, por lo tanto, de una significación de calidad abierta y flexible basada, en el logro de objetivos, y no en el cumplimiento de indicadores externamente definidos.

Pocos meses después de la evaluación de pares en la sede Las Selvas, durante unas conferencias con estudiantes y docentes en la sede Grandes Montañas, con motivo de preparar la evaluación de dicha sede, la directora de la UVI refuerza la resistencia como estrategia para abordar la evaluación; resistencia que exige entrar al proceso para responderlo y demandarle adaptación:

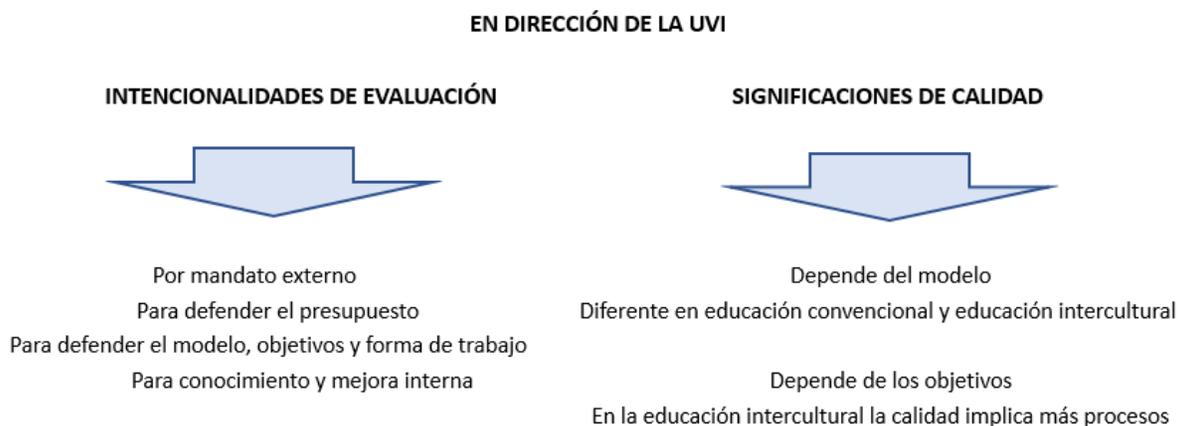
Hay un fuerte discurso de calidad y una desconfianza: las universidades que trabajan en la sierra no ofrecen educación de calidad. Claro que ofrecemos educación de calidad y por eso vamos a evaluarlos. Pero ojo, sus indicadores están basados en la competitividad y están basados en la eficiencia educativa, en la eficiencia económica. Y dicen, cuánto dinero te cuesta un estudiante, si cuesta poco es buen negocio, gastas poco. Cuántos de tus estudiantes tienen empleo, cuánto ganan, cuánto tardan en ser jefes. Si haces eso tienes puntito [...] Nos van a medir con esos indicadores. ¿Pero qué estamos haciendo? Vamos a hacer todo lo posible para cuestionar esos indicadores, pero vamos a evaluarlos. Porque si decimos no vamos a evaluarlos con esos indicadores van a decir que somos patito. Vamos a evaluarlos y a poner en discusión lo que se entiende por calidad (Shantal Meseguer, conferencia, UVI GM, 10/11/0216).

En estas intervenciones es claro que sigue presente la evaluación como condición impuesta por la UV, pero se le suma el llamado a la vigilancia y reflexión sobre lo que la UVI debe entender por calidad y al compromiso para demostrar la pertinencia del modelo. El haberse enfrentado dos veces a las metodologías de autoevaluación, parece haber permitido a la directora de la UVI un cambio en su preocupación frente a los indicadores:

[...] los indicadores los cumplimos, el problema con la evaluación no es que no podamos cumplirlos, el problema es todo el trabajo que hacemos que no se visibiliza con los CIEES, porque no cabe en sus categorías. Es como que hacemos más y lo que es más importante para nosotros no se ve (2/02/2017).

Es interesante que, después de concluida la etapa de autoevaluación de la sede Grandes Montañas; es decir, con dos procesos de autoevaluación recientes como experiencia para la UVI, el temor inicial por la dificultad de cumplir indicadores externos y convencionales que parecía justificar la búsqueda por resistencia a la evaluación, se transforma en una seguridad frente al instrumento que, más bien, demanda una amplitud de indicadores para visibilizar todo el trabajo adicional que requiere el modelo intercultural.

Gráfico 7. Comprensiones de las intencionalidades y significaciones de evaluación y calidad en la dirección de la UVI



Elaboración personal

La significación de calidad en la dirección de la UVI se mueve hacia una visión abierta y flexible que centraliza los objetivos y que, encuentra importante la recuperación de los objetivos del Modelo Intercultural (Casillas y Santini, 2009): generar una nueva oferta educativa, basada en un modelo que construye saberes de forma situada y significativa, no solo partiendo de los saberes locales, indígenas, sino construyendo con ellos, en una mirada crítica del progreso y el desarrollismo. Desde esta misión de la interculturalidad crítica, la evaluación es positiva cuando su intencionalidad es el conocimiento interno del programa para su mejora y planeación.

5.3. Significación de la Calidad e intencionalidades de la evaluación en los equipos de la de las sedes de la Universidad Veracruzana Intercultural que se evalúan

La necesidad de comprender la intencionalidad por detrás de la evaluación se hizo evidente en las transformaciones que algunos actores en las sedes atravesaron para justificar ante la comunidad y ellos mismos, el gran tiempo y esfuerzo dedicado a la evaluación. Es decir, pasar por los procesos de evaluación implicó para los actores, consciente o inconscientemente, identificar el sentido de la evaluación entre sus funciones. Estas discusiones y movimientos subjetivos no hacían parte de discusiones exteriorizadas entre

colegas, pero sí estaban presentes en el valor y significación que daban a los instrumentos y sus componentes. Por este motivo, identificar las distintas significaciones de calidad y comprensiones de las intencionalidades de la evaluación, implica escarbar en las acciones y conversaciones con los actores de las sedes Grandes Montañas y Las Selvas que estuvieron involucrados en los procesos de evaluación de los CIEES.

La sede Las Selvas había pasado por una evaluación de CIEES en el año 2012 en la que obtuvieron el Nivel 2 y una lista de 23 recomendaciones de mejora. En este escenario la evaluación llevada a cabo entre 2015 y 2017 es una evaluación de seguimiento de observaciones para programas ya evaluados⁴³, lo que en la práctica no representa ninguna diferencia en el proceso de autoevaluación y evaluación de pares con respecto a programas que se evalúan por primera vez. En dicha primera experiencia de evaluación, la organización del trabajo de autoevaluación contó con apoyo de la UV y la secretaria general de la UVI por ser un tema de interés directo de la universidad. En este marco, se asignó el apoyo de personal de la UV para la autoevaluación siendo Aimé López la única participante de la sede en la autoevaluación.

Al concluir la evaluación del 2012, Aimé López quedó como responsable para el seguimiento de las recomendaciones y en 2015 fue reconocida formalmente como la responsable por la segunda evaluación en la sede. La estrategia de la sede para esta segunda evaluación, donde no se contaría más con personal de la UV para participar de la autoevaluación, fue integrar la totalidad de académicos tiempo completo y por horas de la sede, en alguna de las doce comisiones creadas, para responder a cada una de las doce categorías de la tabla guía de autoevaluación de los CIEES.

⁴³ Vale la pena señalar que la nueva evaluación no pudo llevarse a cabo antes de 2015 porque parte central de las observaciones levantadas en la primera evaluación fueron la ausencia total de docentes basificados con plaza. La asignación de plazas en la sede se inició en 2014 como resultado de un proceso de negociación con la UV donde se lograron las primeras plazas para la UVI en la gestión de Gunther Diez como director. Con la asignación de las plazas para la UVI como entidad académica se procedió a diseñar un proceso de concurso e interinato para la adjudicación de las plazas. Como parte de este proceso para el año 2015 la sede Las Selvas contaba con tres profesoras en proceso de interinato, lo que apuntaba al levantamiento de una de las principales observaciones de los CIEES. Además de esto, en esos años se llevaron a cabo mejoras en la infraestructura y acceso a internet que fueron también señaladas por los CIEES en 2012.

En el mes de mayo de 2015, una vez aprobado por la Secretaría de Administración y Finanzas de la UV el cronograma y equipo de trabajo para la evaluación, se inicia en la sede Las Selvas el trabajo interno que definen como la actualización de la tabla guía de autoevaluación. Sin embargo, al realizarse el pago de la evaluación a los CIEES en octubre de 2015 la sede obtiene la metodología que deberá utilizar y descubre que es distinta a la de 2012. La metodología recibida en 2015 es el marco de referencia para universidades interculturales de 2014 y, aunque en apariencia no era tan distinta a la trabajada en 2012, se descubrió que la actualización no sería suficiente y debieron recomenzar el trabajo de autoevaluación⁴⁴ (Julieta Jaloma, 30/04/2015).

En adelante el trabajo en la autoevaluación fue centrándose en las que fungieron como el equipo de coordinación, al que se integraron una profesora de tiempo completo y la coordinadora de la sede. El resto del equipo estuvo presente en los momentos de integración de la metodología y en los procesos de preparación de la sede para la visita de pares, pero la revisión de los contenidos de la tabla guía, e inclusive su redacción, quedó en gran medida concentrada en las profesoras Aimé López y Érica Fuentes. Durante el trabajo de campo pude identificar que tensiones en el equipo de profesores de la sede en relación con la autoevaluación, tuvieron por resultado una concentración de las responsabilidades, decisiones e información en la responsable del proceso. Es por este papel protagónico de la responsable de la autoevaluación en la sede Las Selvas que voy a centrar mi análisis de las significaciones de calidad y de la evaluación en las declaraciones y acciones de Aimé López.

Resulta importante considerar que Aimé López, no solo contaba para el año 2015 con la experiencia de la primera evaluación de la sede, sino que entre el año 2012 y el 2015 había sido convocada tres veces por los CIEES para fungir como par evaluadora en distintos CPAE

⁴⁴ Entre los años 2005 y 2014, los CIEES diseñaron y utilizaron marcos de referencia de la metodología de evaluación específicos para subsistemas y modalidades de la educación superior, que correspondieron a metodologías aterrizadas a las características de dichos modelos. Sin embargo, el criterio para la asignación de estas metodologías no es del todo claro, siendo que en la primera evaluación en 2009-2011 la sede Las Selvas no tuvo acceso a una metodología intercultural y en la segunda evaluación, en 2015-2016, sí. Por otro lado, después de haber analizado los cambios en la metodología de autoevaluación de los CIEES en varias de sus distintas versiones desde 2005 hasta la de 2015, pude identificar que las diferencias eran menores, inclusive en la propuesta elaborada para universidades interculturales.

(Aimé López, entrevista 20/06/2016). Esto le habría permitido comprender la lógica de trabajo de los CIEES, definiendo en gran medida su visión de la intencionalidad de la evaluación (Aimé López, entrevista 20/06/2016). Desde esta percepción que ella misma tiene de la importancia de conocer lo que buscan los CIEES para pasar la evaluación de forma satisfactoria, se evidencia una aproximación pragmática a la evaluación que no demanda una definición de calidad, sino que la significa instrumentalmente desde la respuesta de la metodología.

Tener un buen resultado en la evaluación es lo que demuestra que un programa tiene calidad, por eso dedicarse a entender y responder bien la tabla guía es fundamental. Claro, lo que se pone tiene que ser verdadero, porque habrá una visita y se revisará que realmente la tala responder a la realidad del programa. Pero la calidad está ahí explicada, un programa que es capaz de responder a los indicadores y hacerlo bien demuestra que es de calidad. La tabla permite abordar todos los temas clave, la infraestructura, cómo atendemos a los estudiantes, la calidad de los docentes, qué tan preparados están, y todo lo que debe considerarse para saber si un programa es de calidad o no (Aimé López, entrevista 20/06/2016).

Así, la intencionalidad de evaluarse está en demostrar, visibilizar, la calidad como situación existente. De esta forma, en la explicación de la intencionalidad de la evaluación, que comparte con los compañeros de la sede, Aimé señala que la sede debe evaluarse porque:

No podemos no evaluarnos, estamos comprometidos con la UV con este proceso, la evaluación ya fue pagada y es un compromiso que adquirimos desde 2011. Evaluarnos es importante, trabajamos mucho en la sede y tenemos que mostrar en la vicerectoría y en la UV que aquí se realiza un trabajo de calidad. Por eso tenemos que responder a todos los indicadores y categorías mostrando que hacemos las cosas bien, para mostrar que somos de calidad y es un trabajo de equipo. Como sabemos la evaluación nos va a permitir acceder a más recursos, va a permitir mejorar la sede y nuestras condiciones de trabajo, pero debemos

hacerlo bien (Aimé López, reunión equipo de evaluación, UVI sede Las Selvas, 10/02/2016)

Esta necesidad de insistir en el motivo por el cual la sede debe evaluarse parece evidenciar que no todos los actores de la sede comprenden la importancia del proceso o que desconocen sus beneficios. En el caso de Aimé, parece señalarse que los principales beneficios de la evaluación están en el acceso a más recursos económicos que mejoren las condiciones de acción del programa. De esta forma, su comprensión de la intencionalidad de la evaluación centraliza en parte la certificación para el acceso a recursos. Esta preocupación resulta fundamental en programas educativos alternativos que no son prioritarios en las IES ni en la política sectorial, como mostré en el capítulo 4. La visibilización y reconocimiento son especialmente importantes para programas de ESI, principalmente cuando ésta puede sino incrementar, al menos sí garantizar la continuidad de presupuesto.

La alusión a la relación entre evaluación y acceso a recursos puede estar expresando una estrategia de motivación para la sede y de compromiso con la evaluación desde una visión práctica. La veracidad de esta problemática y preocupación es innegable; sin embargo, la potencial consecuencia de su centralización es dejar de lado la planeación y búsqueda interna de comprensión de los avances, límites y retos del programa. Desde la priorización de una visión pragmática de la intencionalidad de la evaluación para la visibilización de calidad y el acceso a reconocimiento y recursos, la consecuente significación de calidad no promueve su discusión asumiéndola como concepto *transcientífico* (Agudo Sanchiz, 2015) e incontestable que se expresa mecánicamente en el instrumento de evaluación. Esto es ilustrado por la siguiente viñeta etnográfica:

Los días 11 y 12 de febrero de 2016 nos reunimos a trabajar, en la casa de Aimé en Minatitlán, Érica, Aimé yo. Estas sesiones de trabajo se decidieron el día anterior, luego de una frustrada reunión de entrega de avances del equipo de trabajo de autoevaluación de la sede, donde fue evidente el atraso e incumplimiento de la mayoría de los equipos en el desarrollo de las categorías de las que eran responsables. En Minatitlán, iniciamos el trabajo de revisión para la

integración de las categorías por las que estaban bajo responsabilidad de Aimé y Érica Fuentes, así comenzamos por la categoría 3 de la metodología de autoevaluación de los CIEES, llamada: Modelo educativo y plan de estudios. Al revisar las respuestas a los indicadores de esta categoría me llamó la atención que no había ninguna mención al modelo intercultural, ni a la CGEIB, ni a la interculturalidad como concepto relacionado con la práctica pedagógica del modelo educativo de la UVI Las Selvas. Ante mi sorpresa y comentario al respecto, Érica Fuentes manifestó compartir la preocupación, identificando eso como un error, pero Aimé señaló que no era un error, sino que se había hecho así intencionalmente porque no había ningún documento formal del modelo intercultural y que no existían pasos reglamentados de trabajo desde la interculturalidad, motivo por el cual no podría mostrarse el logro de los indicadores. Frente a esto recordé que se contaba con el libro Modelo Educativo para UUII de la CGEIB y que al ser la UVI una UUII reconocida oficialmente se podía apelar a este vínculo para mostrar la legitimidad de ese documento como parte de los documentos rectores de la UVI. Esto por no mencionar las múltiples alusiones a la interculturalidad presentes en los documentos de la LGID y la UVI. Ante esto ambas maestras estuvieron de acuerdo en incluir las referencias al modelo y trabajo intercultural de la UVI, principalmente al mencionar que, estando evaluados bajo una metodología llamada intercultural, la expectativa de los CIEES sería ver reflejada esa interculturalidad en la práctica educativa. Como resultado, Érica Fuentes y yo misma reescribimos toda la categoría 3 (Cuaderno de campo, Minatitlán, 12/02/2016).

Por otro lado, y aunque sobre este tema me detendré en el próximo capítulo, resulta importante señalar que la comprensión que Aimé López tiene de la misión e intencionalidad de la UVI es desde la ampliación de la oferta educativa a regiones históricamente excluidas, como un compromiso social por la inclusión social. Desde esta comprensión, la preocupación con la calidad está en garantizar educación del mismo nivel que las universidades convencionales, para romper la exclusión histórica que “lleva a los pobres educación pobre” (Aimé López, entrevista 20/06/2016). Así, para la coordinadora de la evaluación en la sede,

entendiendo que la evaluación permitirá visibilizar la acción del programa educativo, lo importante de la autoevaluación de la LGID es mostrar que la UVI sede Las Selvas se basa en la aplicación del MEIF de la UV como modelo educativo ya consolidado, ofreciendo educación de calidad respaldada por la UV, aportando al compromiso social de incluir en la educación superior a jóvenes rurales e indígenas, históricamente excluidos. Esta centralización de la adecuación de la UVI al trabajo propuesto por la UV, comprendido como fundamental para mostrar la consistencia de la LGID tendió a invisibilizar los componentes propios de la interculturalidad en la LGID, decurrentes de su consideración del modelo de UUII propuesto por la CGEIB y de las concepciones y discusiones internas de interculturalidad crítica plasmadas, por ejemplo, en los principios de la IVG.

La priorización del instrumento que se aborda de forma a-crítica, tuvo impacto en otros miembros del equipo, como en la coordinadora de la sede, Areli Castilla Chiu, quien en diferentes momentos manifestó que a su entender para la sede el objetivo de evaluarse era garantizar más recursos económicos o, al menos, mantener el acceso a los existentes. Así, siete meses después de la visita de CPAE a la sede Las Selvas, y cuatro meses después de recibidos los resultados de la evaluación donde obtuvieron el Nivel 1 con vigencia de cinco años (el mejor resultado posible), la coordinadora me expresó la frustración y desánimo general del equipo docente de la sede por no ver cumplidos los beneficios de la evaluación:

La verdad estamos muy desanimados, muy frustrados. Es que los compañeros no ven para qué sirvió tanto esfuerzo [de la evaluación]. Mira, ya pasaron tantos meses y no ha llegado nada con la evaluación, no hay más recurso, ni más apoyo, estamos igual. Y pues todos sienten que para qué tanto esfuerzo, fue tanto esfuerzo y esperábamos que se tradujera en beneficios, pero seguimos igual (Areli Castilla Chiu. Coordinadora sede Las Selvas, comunicación personal, 27 de abril de 2017).

Lo que deja ver la coordinadora de la sede es que lo que primó en la comprensión de la intencionalidad de la evaluación en el equipo fue la necesidad de evaluarse para acceder a presupuesto; se trata de una lectura literal de la lógica externa de la evaluación. Como

consecuencia, lo aprendido del ejercicio de la autoevaluación y la identificación de necesidades de mejora, no fue apropiado por el equipo, dejando al proceso de autoevaluación sin una utilidad interna. Tal vez los discursos iniciales de la directora de la UVI, resaltando la respuesta a una obligación institucional, calaron más profundamente en la sede que el llamado a responder a los indicadores de forma crítica. O tal vez la forma de organización del trabajo de la sede, que centralizó tanto la información y la decisión sobre las estrategias de trabajo en la coordinadora de la evaluación, Aimé López, hicieron que se discutiera poco sobre el sentido de la evaluación primando la visión neutralizadora del instrumento y la premura por responderlo sin apropiarse de los debates que el proceso podrían generar.

En el caso de la UVI sede Grandes Montañas, es innegable que la experiencia vivida por la sede Las Selvas fue fundamental para entender el proceso y los tiempos requeridos. Experiencia ganada no sólo a nivel de la sede, sino que la misma dirección de la UVI pasó por un amplio proceso de aprendizaje que permitió apoyar la evaluación de otra manera. De otro lado, es importante recordar que en ese momento la UVI ofrecía una sola licenciatura (LGID) en cuatro sedes⁴⁵, lo cual quiere decir que, si bien, cada sede adapta algunos aspectos y funcionamientos a su realidad local, los lineamientos, el programa de estudios y la estructura del funcionamiento del mismo son iguales. De esta forma, parte importante de lo trabajado por la sede Las Selvas para la autoevaluación podría ser utilizado también por la sede Grandes Montañas.

El 11 de febrero de 2016, la directora de la UVI envía a la sede Grandes Montañas, con copia a mí, algunos materiales para la evaluación. El trámite interno en la UV para solicitar la evaluación de la sede había sido iniciado y como resultado la DGAAEA, facilita un manual donde se presenta la nueva metodología de los CIEES, ahora no llamada tabla guía sino GAPES. Esta metodología, que desde el año 2016 se llena en línea, tiene límite de caracteres para las respuestas a las preguntas y descriptores, además de haber especificado y restringido la cantidad de evidencias que deben colocarse para cada indicador. Como resultado, y como mostré en el capítulo 3 se tiene una metodología simplificada en su manejo.

⁴⁵ El año 2017 ingresó la primera generación a la licenciatura en Derecho con enfoque de pluralismo jurídico en la sede Totonacapan.

En los dos meses siguientes la sede trabajó en su propuesta de organización de equipos y cronograma, teniendo el día 25 abril de 2016 la primera reunión de trabajo sobre la evaluación de los CIEES convocada por la directora de la UVI. Como resultado del trabajo con la sede Las Selvas y mi apoyo en la revisión final de la autoevaluación de dicha sede, la directora de la UVI me invitó a participar de estos días de trabajo en Tequila. Se trataba de un día de trabajo que convocaba a las dos sedes próximas a evaluarse, Grandes Montañas y Huasteca, y a actores clave de la UVI Xalapa para el apoyo en las autoevaluaciones, teniendo como objetivo establecer las rutas de trabajo y apoyo entre las sedes y la UVI Xalapa.

Como describí en el acápite anterior, en esta reunión la directora de la UVI hizo mención a los compromisos y políticas institucionales de la UV que obligan a la UVI a alinearse en esas prioridades, y del peso que tiene que sea también política sectorial, siendo que recursos extraordinarios importantes de la DGESE están etiquetados específicamente para evaluación. Así, acceder a fondos de PIFI-PROFOCIES-PFCE, en los últimos años, ha implicado comprometerse con la evaluación. Después de mencionar la necesidad de entrar a los procesos de evaluación por las tendencias institucionales y sectoriales, la directora explicó que la UVI considera también importante la evaluación desde su lógica productiva, desde la posibilidad de hacer un autoexamen del trabajo realizado y visibilizar los logros que el modelo permite. En este sentido subrayó la importancia de abordar la evaluación de forma crítica y muy asentada en el modelo intercultural, rompiendo la lógica de la simulación por cumplir a la que parece empujar la evaluación cuando se realiza mecánicamente. Contra la simulación, explicó, “debemos evitar esconder lo que no tenemos o no hacemos, porque no es una falta si podemos explicar por qué lo hacemos distinto o qué estrategia iniciaremos para mejorar ese aspecto una vez que lo identificamos”.

Como responsable de la evaluación en la sede, Norma Loeza, presentó en esta reunión la organización de trabajo para la autoevaluación y explicó las particularidades de la metodología 2016 con la que la sede se evaluaría. Sobre la organización del trabajo Norma había organizado equipos de dos y hasta tres personas, docentes tiempo completo, por horas y personal administrativo de la sede, para trabajar dialógicamente las once categorías. De

esta forma, en principio la organización del trabajo fue similar a la de Las Selvas, con una coordinación individual y con la integración de la totalidad del personal de la sede trabajando en la autoevaluación. Resulta muy interesante que con el tiempo fue evidente que no todos estaban comprometidos y trabajando en la categoría que les había sido asignada; sin embargo, el número de miembros de la sede que se comprometió con la autoevaluación fue mayor que en Las Selvas, lo que llevó a tener un equipo de discusión transversal de cuatro personas: Norma Loeza, Felipe Mata, Cuauhtémoc Jiménez y Carlos Sandoval, contando también con momentos de mucho apoyo y trabajo de otros actores como Claudia Eguiarte y Rafael Nava. De esta forma, aunque evidentemente no todos los convocados participaron activamente en la autoevaluación, en esta sede la evaluación logró captar el interés de más actores que en Las Selvas, configurándose un proceso más colaborativo y de discusión que abonó enormemente para que la autoevaluación en la práctica se viviera como un proceso de aprendizaje y de utilidad interna.

En abril de 2016 Norma tenía poco más de dos meses revisando la metodología y ya estaba bastante apropiada de la misma. En función a esto expresó su confianza y tranquilidad en que pasarían el proceso evaluativo sin problema, señalando además que esta metodología se presentaba como más sencilla, básicamente porque había un límite de palabras por indicador y con eso la información esperada era bastante más acotada de lo que le habían solicitado a Las Selvas. Cabe señalar que en esta reunión, como en las observadas en la sede Las Selvas, se prioriza el análisis del instrumento de autoevaluación, más que la discusión en torno a lo que el equipo comprende por calidad. Sin embargo, miembros del equipo como Cuauhtémoc Jiménez, expresan su preocupación por entender qué es lo que el instrumento prioriza como práctica de buena calidad y cuánto será posible traducir la práctica de la sede a la corroboración del instrumento.

Porque con los años y con muchísimo esfuerzo hemos ido construyendo otras rutas de trabajo y mecanismos para funcionar en las condiciones reales de la sede, para adaptarnos al ritmo de los estudiantes y sus comunidades, y eso no sé si podemos explicarlo en ese instrumento (Cuauhtémoc Jiménez, cuaderno de campo, 26/04/2016).

Carlos Sandoval señala y pregunta también:

No sabemos si será posible incluir todo el trabajo que se hace sobre las lenguas en la sede, que se considera fundamental como elemento del enfoque, al menos aquí en la sede. ¿Es posible en esa metodología describir lo que se ha construido en la sede? (Carlos Octavio Sandoval, cuaderno de campo, 25/04/2016).

Lo que estas intervenciones dejan ver es una cierta desconfianza en la permeabilidad del instrumento único de evaluación. Por un lado, esto se apoya en una idea reiterada en la sede que es la particularidad de la forma de trabajo que se ha construido en la UVI y en especial en el equipo docente de la sede Grandes Montañas. En el caso de esta sede, lo diferencial de la forma de trabajo engloba tanto los mecanismos administrativos y procedimientos flexibles para adaptarse a las necesidades de los estudiantes, como al trabajo para el fortalecimiento de las lenguas y su presencia en las aulas y espacios académicos. Por otro lado, esta desconfianza se construye también a partir de la influencia del posicionamiento crítico de la directora de la UVI, que para este momento ya comenzaba a forjarse desde una defensa por la evaluación como oportunidad de conocimiento interno del programa.

Por último, otro aspecto que influyó en la mirada cautelosa sobre el proceso de evaluación se forja por la influencia de Víctor Abasolo, docente de la sede que había fungido también como par evaluador para los CIEES. Desde su experiencia, Víctor Abasolo manifestó en más de una ocasión que la evaluación, al menos la parte de pares evaluadores no permitiría ninguna consideración de las particularidades del programa, estando basada en criterios muy cerrados de lo que es un buen programa, como la existencia de laboratorios y espacios de trabajo docente equipados. Desde esta visión, y como pude constatar, durante la mayor parte del proceso de autoevaluación, la postura de Víctor Abasolo fue que la sede no aprobaría la evaluación y que sería imposible explicar las formas propias de trabajo de la sede.

Todo esto permite identificar que, si bien en esta sede tampoco se dio un proceso de discusión para la construcción interna de una definición de calidad, se partió por una mirada crítica del

instrumento y por la conciencia de abordarlo desde la práctica intercultural. De esta forma, se dio paso a una actitud reflexiva que por momentos centralizó el enfoque intercultural más que la coherencia con el MEIF de la UV. En cuanto a la significación de calidad, aunque no se visualiza una propuesta, y la presión por atender en los plazos la autoevaluación parecen haberlos orillado a la priorización del instrumento; de esta forma, observé una visión crítica y la demanda por una reflexión en torno a lo que sería la calidad en la educación intercultural como una tarea pendiente. Así, en distintos momentos, docentes como Claudia Eguiarte, Cuauhtémoc Jiménez y Carlos Sandoval señalaron que sería importante construir indicadores propios de calidad para la UVI, aunque en ese momento sólo fuera posible responder lo mejor posible a los propuestos por los CIEES.

El 27 de junio de 2016 convocada una reunión de revisión de avances por parte de Norma Loeza en la sede Grandes Montañas. Categoría por categoría, Norma fue llamando a los responsables para que comentaran sus avances y dificultades. En la práctica de este espacio de entrega de avances se amplió la participación en la revisión y coordinación de la autoevaluación, lo que permitió que la información y las decisiones se trabajaran de forma colectiva y menos centralizada. Estos espacios resultaron también fundamentales porque en ellos se afinaba y pulía la coherencia en el lenguaje utilizado y las comprensiones de temas claves como la definición del enfoque intercultural, además de garantizar la interculturalidad de forma transversal en la GAPES. En estas reuniones pude constatar que se buscó centralizar elementos como la IVG para esta transversalización del enfoque intercultural a lo largo de los 68 indicadores de la autoevaluación.

La participación en distintos momentos de trabajo colectivo me permitió identificar que en esta sede la participación fue más transversal que en la sede Las Selvas y por este motivo no es posible centrar las significaciones de calidad y evaluación en la voz de la responsable de la evaluación. En este grupo primó una aproximación a la evaluación que combinaba la aceptación de una obligatoriedad externa (el mandato rectoral) con una mirada crítica del instrumento. Es decir, si bien el colectivo se embarcó de cierta forma por obligación en el proceso de evaluación, actores clave en este proceso lo hicieron desde un posicionamiento crítico de los indicadores contenidos en el instrumento. Así, si sobre todo al inicio la

intencionalidad de la evaluación comprendida por el equipo de la sede parecía la respuesta a una imposición externa vinculada con la estrategia de garantizar recursos, hacia el final del proceso la mayoría del equipo reconocía que se había aprendido mucho y que sistematizar la práctica había permitido identificar puntos de mejora necesarios y posibles. Durante distintos momentos de trabajo colectivo a lo largo del trabajo de campo pude identificar que para algunos miembros del equipo el proceso de evaluación interna había permitido reforzar el trabajo colectivo:

Es difícil, pero yo veo que estamos aprendiendo en este proceso, a trabajar juntos de otra manera, porque ya lo hacíamos, hasta cosas de nuestro propio trabajo que en el día a día no podemos observar. También nos da un poquito el tiempo, al menos de iniciar discusiones necesarias de temas que sabemos complicados pero que no logramos darnos el tiempo para abordar normalmente. Como el manejo y trabajo con lenguas, no sólo de lengua originaria, sino de inglés y castellano en nuestra sede. Ahora lo vemos, bueno, ya lo veíamos, pero ahora vemos que es factible y necesario hacerlo también para la evaluación (Claudia Eguiarte, cuaderno de campo, 4/7/2016).

La evaluación interna aparece como una carga adicional de trabajo, pero que al evidenciar desacuerdos y establecer la necesidad de definir procesos y perspectivas del programa permitió, si no en todos los casos llegar a acuerdos, al menos potenció espacios de debate que se percibieron como productivos.

... hemos aprendido muchas cosas que no podíamos ver de nuestra forma de trabajar. En el día a día nos dejamos llevar por la gran cantidad de tareas y compromisos inmediatos que tenemos con los estudiantes y no logramos ver cómo estamos trabajando. Entonces, aunque ha sido difícil lo de la evaluación, creo que ahora tenemos una buena imagen de lo que hacemos y más aún, de lo que necesitamos hacer (Carlos Sandoval, cuaderno de campo, 8/12/2016).

Los espacios de discusión permitieron intercambios de experiencias entre docentes generando nuevas posibilidades para la mejora de los procesos formativos:

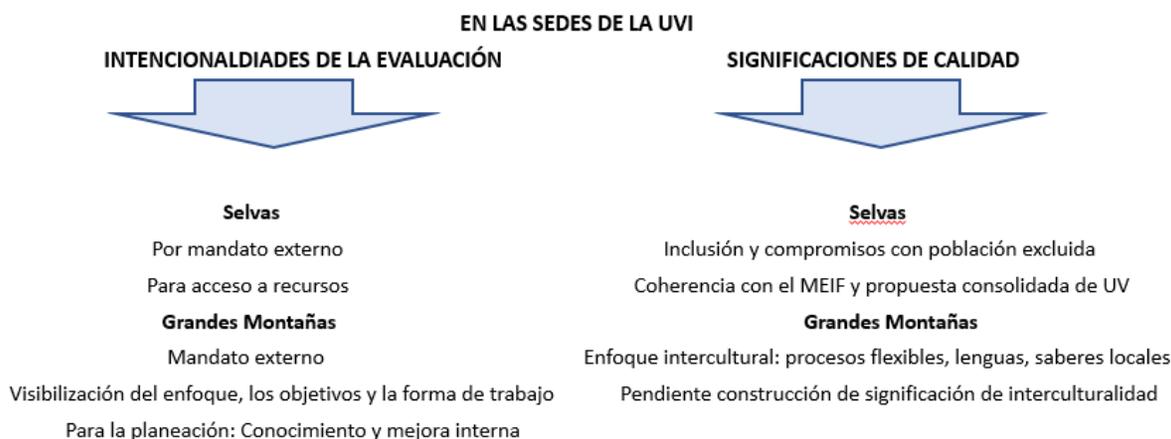
Está bien chido que hemos descubierto varias cosas que podemos hacer mejor, esta evaluación nos ha dejado aprendizaje y buenas ideas de lo que podemos hacer (Cuauhtémoc Jiménez, cuaderno de campo, 19/4/2017).

Así, aunque como en la sede Las Selvas estuvo en Grandes Montañas ausente la discusión explícita sobre las significaciones de calidad, es posible identificar que hubo en esta sede una búsqueda por la defensa de la forma particular de trabajar y por lograr definir la calidad desde ella misma. Esto implicaría la resistencia a encasillarse en los indicadores de la GAPES, que por momentos criticaba el equipo, por considerar que no permitían reflejar el trabajo llevado a cabo en la sede (Cuauhtémoc Jiménez, cuaderno de campo). En esta sede también surgió en más de una ocasión la demanda por la construcción de indicadores de calidad específicos para programas ESI, sosteniendo que es importante evaluarse, pero desde mecanismos que permitan analizar la propuesta específica que se sigue en el programa.

Resulta también ilustrador de la apropiación de la evaluación como proceso de aprendizaje interno que se vivió en la sede Grandes Montañas que al recibir el resultado de la evaluación, Nivel 1 con vigencia de tres años, el equipo se sintió motivado a construir un plan de trabajo para la mejora. Para estos actores la noticia no fue recibida con expectativa de beneficio económico, sino como el reconocimiento del trabajo realizado y la expectativa de seguir reflexionando sobre lo aprendido para mejorar.

Las estrategias de trabajo de cada sede evidencian comprensiones distintas tanto de la intencionalidad de la evaluación, o por qué evaluarse, como de sus significaciones de calidad y las consecuentes formas de abordar el instrumento de autoevaluación. Más aun, las distintas formas de comprender el objetivo de la evaluación, generan posturas muy distintas, mientras para Las Selvas el resultado genera la expectativa de beneficios, para Grandes Montañas el resultado expresa el reconocimiento de buenas prácticas y el señalamiento de cosas por mejorar, potenciándose un proceso interno de mejora.

Gráfico 8. Comprensiones de las intencionalidades y significaciones de evaluación y calidad en las sedes evaluadas de la UVI



Elaboración personal

Para cerrar este acápite vale la pena mencionar que aunque los discursos de la dirección en ambas sedes fueron muy parecidos, por las prácticas que pude observar, en la sede Grandes Montañas parece haber calado más la comprensión de que la evaluación debe representar un beneficio interno, aprender para mejorar. En el caso de la sede Las Selvas parece haber calado más la urgencia de abordar el instrumento y el discurso de la estrategia de evaluarse para acceder a recursos. Como consecuencia, para la sede Las Selvas el proceso concluyó con la publicación e los resultados de la evaluación CIEES. Siendo que, si bien elaboraron un plan de trabajo para las recomendaciones de mejora, no se potenció en la sede la continuidad de un trabajo colectivo para la mejora del programa. Del otro lado, en la sede Grandes Montañas, además de la elaboración formal de un plan de trabajo para atender las recomendaciones, el equipo continuó trabajando para mejorar procesos en la sede de forma a resolver los impases que la autoevaluación había evidenciado.

5.4. Calidad y evaluación en los pares evaluadores

En las acciones y actitudes de los miembros del CPAE durante las visitas de evaluación se pueden rastrear sus comprensiones en torno a las intencionalidades de la evaluación, para qué sirve la evaluación y, por lo tanto, sobre cuál es su papel como pares evaluadores.

Además, en sus introducciones al proceso con los distintos grupos entrevistados y en sus intervenciones orales, están presentes elementos que permiten identificar sus significaciones de calidad, como la metáfora movilizadora principal de los procesos de evaluación.

Vale la pena recordar que, como mencioné en el capítulo anterior, en el caso de la evaluación de la LGID en la sede Las Selvas, la evaluación fue realizada por el CI de Artes, Educación y Humanidades, de los CIEES, y se contó con la presencia de una académica de una UUII, la Universidad Autónoma Indígena de Sinaloa (UAIS) y de un lingüista, reconocido académico que ha debatido el tema de la educación indígena, intercultural y bilingüe. En el caso de la evaluación a la LGID llevada a cabo en la sede Grandes Montañas, ésta fue realizada por CI de Ciencias Sociales y Administrativas de los CIEES y coincidentemente el CPAE no contó con ningún académico de una UUII.

En el caso del CPAE designado para la evaluación en la sede Las Selvas, la voz más notoria durante las entrevistas y la visita fue la de Héctor Muñoz Cruz. Esto en parte se explica porque, además de ser el coordinador designado del CPAE, es miembro del CI de Artes, Educación y Humanidades de los CIEES desde el año 2015. Es decir, Muñoz Cruz es comisionado de los CIEES participando en las sesiones de revisión de expedientes de programas evaluados para la definición de los dictámenes finales. De esta forma, su conocimiento sobre la metodología, principios y formas de trabajo de los CIEES es claramente mayor que la de los pares evaluadores comúnmente convocados. Esta presencia en un CPAE de un miembro comisionado de un CI de los CIEES no es común, pero se ha dado en otras ocasiones⁴⁶. En este caso, como explica Muñoz Cruz, el CI de Artes, Educación y Humanidades le propone que participe de la evaluación del programa de la sede Las Selvas, como forma de garantizar una mirada que conozca la propuesta educativa. Sin embargo, ante la preocupación por mantener la objetividad e imparcialidad de la evaluación, se acuerda que él no sesionará cuando se discuta el caso de la UVI Las Selvas en la reunión del comité.

⁴⁶ Como me explicara Mora Terrazas (15/08/2016), durante la gestión de De la Garza como director de los CIEES se acostumbraba que el asistente del comité acompañara al CPAE con el objetivo de garantizar que los pares evaluadores comprendieran la metodología y los criterios de los CIEES; en otras ocasiones un miembro de los CIEES participaba también como par evaluador.

El día 19 de septiembre de 2016, durante el inicio de la evaluación de pares en la sede Las Selvas, se llevó a cabo una ceremonia de bienvenida e inauguración de la visita de evaluación de pares. En esta ceremonia, el coordinador del CPAE presenta la evaluación de pares a la comunidad UVI Las Selvas de la siguiente manera:

Quiero explicarles dos cosas de por qué estamos aquí. Fuimos comisionados por un organismo que se llama CIEES, que es un mecanismo semipúblico que tiene como misión certificar que las instituciones de educación superior de México den cumplimiento a un compromiso que tomó el estado mexicano a nivel global de sumarse a este movimiento global-mundial de elevar la calidad de la educación. Ese organismo tiene varios comités disciplinarios. En nuestro caso, fuimos invitados por el comité de Artes, Educación y Humanidades. Yo pertenezco a ese comité y me pidieron participar en esta evaluación. Y el trabajo nuestro es a partir de intermediaciones, vamos a leer sus documentos, grabar sus testimonios, mirar sus instalaciones, su biblioteca, sus equipos y vamos a pasar esa información al comité de artes, humanidades y educación que es quien va a resolver.

Es una responsabilidad muy grande, mis colegas y yo tenemos objetivos, instrumentos para entregar una buena información al organismo que evalúa. Sobre eso no hay dudas, esa es la información administrativa. Pero hay otra información que es cualitativa que es importante señalar. La humanidad toda, no solo México, ha depositado una confianza infinita en mejorar la educación. Y el tipo de reforma que en estos tiempos se piensa que atiende esa mejora son las reformas hacia la calidad. Entonces en estos años lo que vemos es [procesos para] ponernos de acuerdo sobre qué entendemos por calidad de la educación. La doctora Shantal ya señaló dos criterios, pero no son los únicos. Nos dijo “pertinencia y equidad”. Creo que son dos criterios en los que hay unanimidad en todo el planeta. Pero también hay un movimiento que señala que las escuelas no deben encerrarse en sí mismas, deben responder a sus comunidades, aprovechar las experiencias de las organizaciones, ejercer vinculación. Entonces es importante incluirla [la vinculación] en esos criterios. Pero también está la comprensión de que todo el esfuerzo que se haga tiene que verse en los

resultados, que todo el esfuerzo que se haga redunde en la mejora de las personas. Eso se hace en las ciudades, en diversos lugares de la ciudad de México, en sectores populares, en Itztapalapa, Cuajimalpa, y la idea es que los estudiantes tengan una movilidad socioeconómica. Pero ese objetivo también aplica para los pueblos indígenas, para el desarrollo tecnológico, para todo. Poco a poco se va construyendo la noción de calidad que todavía está abierta. En ese sentido estamos nosotros, profesionalmente, en un reto porque tenemos que evaluar a la UVI desde esta categoría de calidad en construcción y ser lo más sabios que podamos para poder contribuir a este proceso ascendente que lleva esta discusión. Estas dos condiciones, vinculación y movilidad social, las debemos considerar para todo. Vamos a tratar de acercarnos a todos los actores para ir recogiendo sus visiones. Para que nos ayuden a visualizar y a aconsejar a la UVI sobre cuáles serán los siguientes pasos para ir cada vez mejor. Porque este trabajo no ha terminado, es un trabajo permanente. Por eso estamos acá (Héctor Muñoz Cruz, discurso bienvenida CPAE, UVI Las Selvas, 19/09/2016).

Resulta interesante que se comienza por situar el proceso de la evaluación en un interés nacional que, además, responde a tendencias globales en torno a la búsqueda por garantizar una educación de calidad. También se señala, hacia el final de la intervención, que se trata de un proceso constante, que no se acaba, porque siempre se puede mejorar y, en ese sentido, se hace alusión a la evaluación para el conocimiento interno, la planeación y mejora de programas. Lo que considero más ilustrador de la intervención de Muñoz Cruz es su posicionamiento con respecto al objetivo de la educación superior. Sobre esto deja ver que la evaluación serviría para identificar si los programas educativos tienen resultados, alcanzando sus metas y compromisos sociales, siendo uno de los más importantes la movilidad social. Por este motivo reconoce la pertinencia y equidad como dos elementos que deben estar presentes en un programa de calidad, pero sostiene que es también fundamental su impacto en la movilidad social de los egresados.

De esta forma, se trata de una visión de la evaluación vinculada a la planeación más que a la certificación. Por otro lado, la significación de calidad aparece fuertemente vinculada con la

empleabilidad, necesaria para la movilidad social, y el desarrollo. Estas comprensiones fueron visibles en otros momentos de la visita de evaluación de pares, como en la entrevista con estudiantes el día 20 de septiembre donde las preguntas formuladas por Héctor Muñoz, giraron en torno a los profesores y sus formas de trabajar. En esta entrevista, el coordinador del CPAE, enmarcó las preguntas en una explicación de qué debería entenderse por un buen docente, considerando que no debe sólo recurrir a los saberes de las comunidades, sino también a los occidentales y que, en este sentido, es fundamental tener maestros especializados, actualizados y con posgrados.

Dicho esto, preguntó a los estudiantes si sus maestros son buenos profesionales, a lo que no obtuvo respuesta, al parecer no se entendió la pregunta; así que repreguntó por los perfiles de sus profesores. La pregunta fue reformulada inquiriendo si encontraban diferencias en la calidad de sus maestros según, por ejemplo, su grado académico. A esto los estudiantes respondieron que no, que ni siquiera sabían quiénes eran doctores o licenciados, o maestros, porque

no nos andan diciendo sus grados, ni marcando autoridad. La única diferencia que yo veo es entre los maestros más próximos del modelo intercultural o del trabajo comunitario y los que van menos a comunidad (Estudiante, quinto semestre, 20/09/2016).

Frente a estas respuestas que parecían no encontrar sentido en las diferencias en el perfil profesional de los docentes, Héctor Muñoz, insistió con algunas preguntas sobre las diferencias en la calidad de los maestros, pero los estudiantes seguían sin responder. Como estrategia, el coordinador del CPAE, dio otros ejemplos sobre diferencias importantes, como el manejo del inglés, el uso de bibliografía actualizada de sus programas de estudios, la actualización y la responsabilidad. Al tema de los maestros siguieron preguntas sobre la propuesta intercultural; Muñoz Cruz preguntó a los estudiantes si habían aprendido a escribir en náhuatl y luego señaló que

hay una acusación social que sostiene que los indígenas son orales, que no escriben, pero la escuela es una institución basada en la escritura, entonces cómo se maneja un bilingüismo que no escribe bien. ¿Eso no es poco intercultural? (Héctor Muñoz Cruz, 20/09/2016).

Esta intervención quedó más como una declaración, porque no obtuvo respuesta, tal vez no fuera comprendida. Las preocupaciones de Muñoz Cruz se muestran en torno al logro de los objetivos del programa; sin embargo, una incredulidad en torno al equilibrio entre la presencia de conocimientos locales y los conocimientos académicos validados (publicados, refrendados por las comunidades científicas y en inglés) permea las repreguntas y profundizaciones del evaluador. Estas repreguntas, que salen del guion propuesto por los CIEES para las entrevistas, evidencia que esa preocupación es fruto de su comprensión personal sobre la interculturalidad, equilibrio en la presencia de distintas formas de conocimiento, y de su comprensión de calidad que, recordemos, considera el impacto en la movilidad social.

En las siguientes entrevistas de CPAE que pude acompañar, con empleadores y con docentes de la sede, el tenor fue bastante parecido. Se mantuvieron las preguntas generales propuestas por los CIEES sobre el conocimiento de la propuesta y bases del programa educativo y las opiniones sobre el funcionamiento de los mismos. Pero se integraron también preguntas que fueron especialmente pensadas y formuladas por el coordinador del CPAE, con el objetivo de profundizar en los logros del programa. Todas estas preguntas evidenciaron el profundo conocimiento de Muñoz Cruz sobre las dificultades de una propuesta educativa intercultural y lo que parecía entender como la tensión entre los objetivos y principios convencionales de la educación universitaria y las propuestas de la interculturalidad de incluir saberes y formas de conocimiento indígenas y comunitarias.

De esta forma, tomando en cuenta el protagonismo del coordinador del CPAE, en este proceso de evaluación de pares se comprendió la intencionalidad de la evaluación desde la comprobación de la acción de un programa en su capacidad de lograr sus propios objetivos. En cuanto a la significación de calidad, si bien declarativamente Muñoz Cruz la definió como

categoría aun abierta y en construcción desde sus características: pertinencia, equidad y promotora de movilidad social, durante las entrevistas fue posible identificar que uno de los elementos pendientes de construcción es justamente la definición de lo que sería calidad en educación intercultural. Las preguntas formuladas en las entrevistas evidenciaban una preocupación por indagar en qué sería el logro de objetivos interculturales, en una búsqueda por equilibrio entre introducir procesos interculturales novedosos que permitan la realización de las personas, en este sentido que impacte en sus condiciones de vida.

En el caso de la evaluación de pares en la sede Grandes Montañas, ocurrida los días 24, 25 y 26 de abril de 2017, sólo el día 25 estuvieron los evaluadores en la sede Grandes Montañas, los otros dos días las entrevistas se realizaron en el hotel de los evaluadores en Orizaba. Por este motivo el día 25 concentró, el recorrido por la sede e instalaciones, las reuniones con el personal administrativo y de apoyo, la entrevista con egresados y la entrevista con estudiantes. En el caso del CPAE que realizó la evaluación de pares en la UVI Grandes Montañas, la forma de trabajo permitió conocer los posicionamientos de los tres evaluadores; no percibiéndose un protagonismo marcado de ninguno de los tres. De esta forma, las diferencias en la participación parecían definidas por personalidad más que por papeles asignados.

Por ejemplo, el carácter extrovertido de Teodora Hurtado, de la Universidad de Guanajuato (UGTO), fue notorio en todas las entrevistas y principalmente durante el recorrido en la sede, cuando recurrentemente señalara “me encanta lo que hacen”. En el otro extremo, tal vez el evaluador más reservado fue Gezer Cruz Arriaga, de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH), quien tuvo intervenciones siempre más concisas y ponderadas en cuanto a su opinión sobre lo observado y vivido durante la visita. En el medio, ubicaría el posicionamiento de Valente Vázquez Solís, de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP), quién sin expresar elogios al programa, sí manifestó en más de una entrevista lo que él considera una importante similitud entre la propuesta de la UVI y su trabajo como geógrafo: la defensa de y el interés en la diversidad.

En el caso de este CPAE, fue durante la entrevista con empleadores que para explicar el motivo de la reunión los tres evaluadores dieron más detalle sobre lo que comprendían como la intencionalidad de la evaluación:

[...] es muy importante lo que ustedes nos digan porque pues ustedes son los que reciben el producto terminado. Entonces la calificación lo que ustedes nos puedan proporcionar es de vital importancia porque lo que queremos es que se mejore la calidad del programa educativo. Venimos representando a los CIEES, los CIEES es un organismo evaluador de la educación superior. Venimos de diferentes universidades del país. Y les digo, lo importante de esto es que nosotros podamos ayudar a mejorar la calidad de la educación (Gezer Cruz, entrevista empleadores, evaluación UVI GM, Orizaba, 26/04/2017).

[...] el ánimo de estar aquí con ustedes es justamente recoger esta parte que ya es la última del proceso metodológico que llevamos en esta evaluación. Ya nos hemos entrevistado con estudiantes, con los profesores, con los directivos, con los egresados, pero este círculo no estaría completo si no contamos con la opinión de ustedes. Entonces es, digamos, una evaluación integral, en realidad nosotros venimos con el objetivo de recoger todas estas opiniones y qué mejor que los actores involucrados, también nos haría falta en una visita más larga, también tener acceso con los usuarios, con la propia comunidad, pero a falta de ese tiempo o esa logística para poder hacerlo pues qué mejor que poder acercarnos con los empleadores que son quienes reciben el producto de la universidad, es un concepto con una misión, una visión y expectativa y ustedes reciben a esos estudiantes (Valente Vázquez Solís, entrevista empleadores, evaluación UVI GM, Orizaba, 26/04/2017)

Resulta sumamente ilustrativo que tanto para Gezer Cruz como para Valente Vázquez, los egresados son el producto de la universidad, y como producto es en ellos que debe verse reflejada la calidad del programa. Esta referencia a los estudiantes como productos ejemplifica lo que Thedvall (2015) llama la eficiencia educativa desde el modelo industrial

magro (*lean model*); siendo que, como productos, los egresados son evaluados por quienes los emplean (*sin. utilizan*) como herramientas de producción.

Sobre el objetivo de la evaluación resulta interesante que Gezer Cruz señala claramente que es para mejorar la calidad. Esta referencia está presente en todas las intervenciones de este evaluador, siendo que en la presentación del CPAE indicó: “Nosotros estamos aquí coadyuvando, ayudando a mejorar el programa para que tenga un mejor impacto en el desarrollo de la región”; y en la entrevista con docentes señaló: “al final la evaluación viene siendo, más que nada, el conocer cómo está siendo la situación real del programa educativo para poder mejorar”. Con la referencia a la mejora y a la necesidad de identificar los puntos débiles para solucionarlos, se hace alusión a la evaluación para la planeación a través del conocimiento interno y la identificación de logros y necesidades que permitan orientar la ruta de trabajo futura del programa. Sobre este aspecto, Valente Vázquez es muy claro en explicar la relación entre evaluación y mejora:

Vivimos en un país donde la cultura de la evaluación ha estado ausente de las distintas esferas, quizá eso explica muchas de las condiciones en las que nos encontramos ahora. Un país donde ha habido poca convención a ser evaluado desde la gestión pública y creo que es un ejercicio bastante sano, es una excelente oportunidad. Más que sentirnos cuestionados, interrogados, es una excelente oportunidad para retroalimentar parte de las experiencias que tenemos y proyectarnos también a nivel de la evaluación, pero también a nivel de aquello que podemos mejorar. En ese sentido la evaluación que queremos hacer es en el sentido de ir fomentando una integración, una reflexión de todas aquellas experiencias que ustedes tengan a bien compartírnos. Lo mejor que puede ocurrir en este ejercicio que estamos haciendo es que se puedan observar los aspectos positivos que se tienen, pero también las áreas de oportunidad, de lo contrario una evaluación que no es sensible al escrutinio pierde sentido. Yo creo en la evaluación no solo en la medida en que venimos ahora en plan de evaluadores sino también en la medida en la cual la evaluación en nuestras propias instituciones nos ha permitido identificar y mejorar algunas de las deficiencias

que tenemos. Creo en la evaluación y en ese sentido lo menos que podemos hacer es comprometernos al proceso porque creemos en él, porque formamos parte de él y porque la razón de ser del alma mater está en la comunidad de estudiantes (Valente Vázquez, discurso agradecimiento bienvenida CPAE, UVI GM, 25/04/2017).

También en el sentido de la importancia de identificar las fortalezas y necesidades del programa es insistente Teodora Hurtado quién, además, en la entrevista con empleadores explica que ella comprende cómo el objetivo de la educación superior el desarrollo del capital humano. De esta forma, en función a este objetivo deben identificarse las fortalezas y debilidades de los programas:

[...] hemos sido invitados de parte de CIEES y de la universidad veracruzana intercultural a ser parte de este comité evaluador para evaluar el programa de gestión intercultural, entonces para nosotros es muy importante conocer sus opiniones dado que ustedes en este proceso son un eslabón importante, porque son los que contratan a estudiantes egresados de la carrera y son los que ya pueden ir teniendo una visión sobre las competencias, las cualidades y el profesionalismo que estos jóvenes han alcanzado a lo largo de su trayectoria académica y cómo esta trayectoria responde a las demandas y requerimientos que ustedes empleadores exigen de una persona con el perfil que ellos deben de tener. Para nosotros es importante y para el mismo programa es importante conocer sus opiniones, sus observaciones, cuáles son las fortalezas, las debilidades, las amenazas y las oportunidades de que pueden encontrar en los alumnos y en el mismo programa de manera que nosotros en función de esa información hacemos nuestra correspondiente observación y eso en lo que redundará justamente es en potencializar y mejorar la calidad en caso de que sea necesario o acreditarla ya con la validez que ya tiene justamente para reconocer esas potencialidades del programa y los alumnos que egresan. Entonces siéntanse con confianza de hablarnos, aquí todos estamos trabajando por mejorar y potencializar porque al fin y al cabo estamos hablando de un capital humano que va a redundar en la

mejor calidad de vida y productividad del país y en específico de Veracruz. Gracias, buenos días (Teodora Hurtado, entrevista empleadores, evaluación UVI GM, Orizaba, 26/04/2017).

De esta forma, la calidad de la educación superior aparece comprendida como el logro del objetivo principal de la misma que es en este caso entendido como el aporte al desarrollo a través de la construcción de capital humano. En este sentido, el mito social es el desarrollo. No necesariamente esta visión es compartida por todos los evaluadores, lo que es claro es que no es un punto sobre el que se haya considerado la necesidad de debatir y consensuar para la evaluación.

Mi pregunta va orientada en conocer, además de este vínculo a través de los alumnos, cuáles son los vínculos que ustedes establecen con la misma UVI para que la UVI los conozca a ustedes como empleadores, como contratadores y como personas que demandan esta fuerza de trabajo. Pero también si hay un trabajo conjunto entre ustedes y la UVI justamente para hacerles llegar sus inquietudes, ¿qué les gustaría que los alumnos supieran? ¿En qué necesitan que estén formados? ¿Con qué competencias? “También nos gustaría participar en este proceso de integración, de formación, porque creemos que como empresas que vamos a contratarlos necesitamos estar incluidos en estos procesos que ustedes están desarrollando (Teodora Hurtado, entrevista empleadores, evaluación UVI GM, Orizaba, 26/05/2017).

En la visión de Teodora Hurtado se comprende la importancia de la universidad según su capacidad de responder a las demandas del desarrollo del mercado laboral. En este caso, llega a sostener que para que el programa educativo responda a las demandas del mercado laboral, los propios empleadores deberían participar en la definición sino de los contenidos del programa, sí de la definición de las competencias a ser trabajadas. Me parece que se trata de una visión donde se busca la mayor coherencia posible a partir del mandato de estudiar para emplearse. Aquí la calidad se comprende desde el mito social del desarrollo y el capital humano, entendiéndose que un programa de calidad aporta a la empleabilidad, el desarrollo

de capital humano y el desarrollo económico nacional por consecuencia. Me parece también que en las intervenciones de los miembros del CPAE es posible identificar que no se tiene un consenso en torno a estos principios básicos de qué comprende cada evaluador por función social de la educación universitaria, por calidad y por finalidad de la evaluación.

De esta forma, las distintas comprensiones de calidad determinan la interpretación de los pares evaluadores y su forma de colocarse en la evaluación. Así, en tanto para Muñoz Cruz el núcleo del logro de objetivos de un programa intercultural está en la construcción de propuestas educativas equilibradas que incluyan tanto los conocimientos y lenguas locales como los conocimientos y lenguas consagradas por el ámbito científico; para Teodora Hurtado la calidad de un programa educativo está en su aporte al desarrollo de capital humano. Estas distintas comprensiones direccionan las miradas a campos y dimensiones también distintas: mientras Muñoz Cruz se concentra en comprender los procesos pedagógicos y formativos desplegados por la LIGD en la sede Las Selvas; Hurtado centraliza identificar el impacto del programa en términos de receptividad de su propuesta y de sus egresados. La disposición de quienes evalúan se ve directamente influenciada por sus significaciones de calidad y de función social de la educación superior.

5.5. Puntos de discusión

Con base en lo trabajado en los cuatro acápite precedentes centralizaré aquí algunos aspectos de análisis sobre las distintas comprensiones de la intencionalidad de la evaluación y la significación de calidad en los actores involucrados en los procesos de autoevaluación y evaluación de pares. No se trata de conclusiones determinantes de lo que cada actor o grupo de actores comprende sobre las categorías de abordaje que definí para las políticas, intencionalidad y significación, sino, por el contrario, evidenciar la diversidad de comprensiones. En la búsqueda por aportar algún elemento conclusivo a este debate señalaría que, si existe algún elemento transversal, es la ausencia de debates y reflexiones explícitas al respecto de qué ese entenderá por calidad.

En cuanto a la intencionalidad de la evaluación, la mayoría de actores parece entenderla como ejercicio de visibilización hacia afuera; es decir, como sello de garantía que legitima la acción del programa. Sin embargo, aun compartiendo la visión certificadora de la evaluación los discursos y acciones analizadas en este capítulo permiten identificar la certificación responde a intereses diversos. Así, en cuanto para algunos actores la evaluación permite al programa acceder a un sello de calidad que lo vuelve más atractivo para futuros estudiantes y sus familias, como estrategia de atracción de clientes; para otros el sello de calidad le permitirá acceder a fondos públicos, garantizando su subsistencia; y para otros la evaluación certificará la legitimidad del modelo intercultural, de la educación rural e indígena.

En todas estas comprensiones de la evaluación como certificadora, calidad es el argumento central siendo que la evaluación certifica que el programa es de calidad y esta condición demostrada de calidad es lo que permite el acceso a recursos, el incremento en la elegibilidad y postulación y el reconocimiento de la validez de la propuesta ESI. En todos estos casos, la evaluación corre el peligro de ser asumida de forma mecánica, por estar el interés enfocado en el resultado y no en el proceso.

También está presente la comprensión de la evaluación desde su aporte a la mejora interna y la planeación institucional. En el caso de la UV, señalé un paso de la visión certificadora a la planeación como compromiso interno para la manutención de la calidad; en la UVI, tanto en la dirección como en algunos actores de la sede Grandes Montañas, también observé el descubrimiento del potencial de la autoevaluación como ejercicio de aprendizaje, sistematización y reflexión colectiva de la acción del programa.

Desde ambas visiones, la proyectada externamente mediante la certificación y la de beneficio interno mediante la autoevaluación para la planeación, calidad es el artefacto retórico central, es la metáfora movilizadora que promueve la acción de los actores y los convoca a desplegar su acción en la aplicación de una política impelidos por un compromiso personal. Es decir, la calidad es el elemento *transcientífico* (Agudo Sanchiz, 2015), que lleva a los sujetos a actuar y significar sus acciones comprometidas con una meta social, por lo tanto, los transforma subjetivamente (Strathern, 2000). Sin embargo, esta misma centralidad de la

calidad como metáfora movilizadora que transforma y determina la acción comprometida de los sujetos, la normaliza en apariencia, recubriéndola de una autoridad tecnocrática que acaba por diferir las discusiones y acuerdos sobre el contenido de dicha calidad.

De esta forma, no hay consenso sobre lo que se entenderá por calidad. Aunque todos los sujetos justifiquen la política de evaluación apelando al mismo artefacto retórico, calidad, se ve en sus acciones y discursos que distintas interpretaciones sobre lo que ésta significa, están presentes. Así, En los grandes extremos está la visión instrumental, según la cual calidad es salir bien en la evaluación; es decir, cumplir los indicadores transformados en requisitos, señalados por los CIEES; y la visión según la cual calidad es estructurar un programa capaz de cumplir los propios objetivos, lo que implica un conocimiento y comprensión profunda de la misión, visión y objetivos del programa además del mito social que persigue.

Así, toda búsqueda por esclarecer lo que se comprenderá por calidad educativa lleva a la reflexión en torno a los objetivos que persigue la educación, es decir, la función social de la educación, en este caso, superior. De esta forma, las visiones que he llamado desarrollistas, de entender la función social de la educación en su aporte al desarrollo y en específico a la producción de capital humano, significan la calidad en términos de la capacidad de un programa de aportar a la empleabilidad de sus egresados. Frente a esto, visiones como la de Héctor Muñoz Cruz y la de Shantal Meseguer, parten de otras comprensiones de función social de la educación superior, incluyendo la interculturalidad como otro mito social al cual aporta la educación superior y sobre el cual es preciso construir sistemas de seguimiento de logro.

Los límites de la centralización de la intencionalidad de la evaluación como proceso de certificación hacia afuera están, como evidenciado por la coordinadora de la sede Las Selvas de la UVI, en no apropiarse de la autoevaluación y no pasar por la evaluación como proceso de autoconocimiento para la mejora. La búsqueda de la certificación potencialmente deja de lado la evaluación como objetivo en sí misma, como proceso, tendiendo a generar además frustración por los abstractos beneficios adyacentes. La mayor potencia y utilidad de la evaluación, por lo tanto, parece estar relacionada con lo que moviliza como proceso de

autoaprendizaje para la adaptación, actualización y mejora de los programas. En este sentido, se vuelve relevante la recuperación de la definición abierta y flexible de calidad declarada por los CIEES que centraliza los objetivos propios de los programas como parámetros de la evaluación. Desde esta perspectiva se vuelve indispensable definir con claridad los objetivos de los programas en función a los mitos sociales desde los que se formulan, para aterrizarlos en metas concretas a ser cumplidas y vigiladas en una evaluación constante y pertinente.

Así, considerando la aproximación a la evaluación desde el beneficio interno y la planeación institucional, entender el encuentro de las políticas de evaluación de la calidad y de ESI requiere analizar y comprender las significaciones de interculturalidad y de los objetivos de la ESI plasmados en los actores actuantes de su política y de su evaluación en el caso de la UVI. En el próximo capítulo, éste será el foco de discusión.

Capítulo 6. Significaciones e intencionalidades de la Universidad Veracruzana Intercultural y la interculturalidad en los aplicadores y receptores de la evaluación de un programa de educación superior intercultural

La interculturalidad es un concepto polisémico en la política de educación superior que, como mostré en el capítulo 4, es y ha sido utilizado tanto como espacio de construcción de propuestas que se definen emancipadoras como para la organización de políticas de Estado de corte indigenista o neo indigenista. Desde la academia también tiene múltiples significados, estando algunos más vinculados a su potencial compensatorio al definir espacios, proyectos, programas y políticas focalizados en población indígena para disminuir la exclusión; y otros más vinculados con lo que Catherine Walsh (2009) ha llamado la interculturalidad crítica, como espacio de construcción de propuestas que parten por cuestionar la legitimidad e irrevocabilidad del orden social actual y que afectan a toda la sociedad.

En el presente capítulo busco en las narraciones y acciones observadas de los actores institucionales de la UV, los académicos y directivos de la UVI y los pares evaluadores convocados por los CIEES para la evaluación de la LGID en dos sedes de la UVI, identificar sus comprensiones del objetivo de la UVI y sus significaciones de interculturalidad. En tanto IES la UVI en su objetivo establece su función social, en términos de lo que propone lograr y cómo, pero es en la acción misma de los actores de la política, sus docentes e investigadores, que se evidencia la polisemia de interpretaciones de dicho objetivo. Como mostraré a continuación, no hay consenso sobre cuál es el mito social (Shore y Wright, 1997) al que pretende aportar la UVI, siendo que para algunos actores es el del desarrollo y el capital humano en tanto para otros es el de la transformación social. Desde ambos mitos sociales o intencionalidades, la política centraliza la interculturalidad como su metáfora movilizadora (Shore y Wright, 1997). Es justamente en la priorización de la inclusión o la transformación como objetivo de la política ESI en la UVI, y en las significaciones que tienen estos artefactos retóricos en los discursos de los actores, que se encuentra la lógica de su acción en la aplicación de la política.

Con esta intención el presente capítulo se basa en viñetas etnográficas (Shore, 2010) que describen y ejemplifican momentos de acción de los actores aplicadores y receptores de la evaluación en el marco de un programa de ESI. Estas viñetas fueron construidas mediante momentos narrados y observados en los diversos períodos de trabajo de campo llevado a cabo en Xalapa, Huazuntlán, Minatitlán, Orizaba y Tequila entre mayo de 2015 y febrero de 2018. El capítulo también se apoya en entrevistas llevadas a cabo con actores clave de la construcción y consolidación de la UVI.

6.1. Las comprensiones institucionales de los objetivos de la Universidad Veracruzana Intercultural y de las significaciones de la interculturalidad en la Universidad Veracruzana

En este primer acápite me propongo discutir las diferentes significaciones de los objetivos de la UVI y de la interculturalidad, en las visiones y comprensiones de los actores institucionales de la UV. Como programa creado al interior de la UV, la dirección de la UVI se ve influenciada por las expectativas de la UV sobre su acción, así como por los principios y objetivos institucionales que la UV propone para todos sus programas. De esta forma, como veremos, en la UVI se expresa una tensión entre responder al camino institucional trazado por la UV y construir su propio modelo, que para algunos actores, implica la transformación social desde una lógica más comunitaria que por momentos parece chocar con la lógica institucional. Con la finalidad de analizar las comprensiones que tiene la UV de la acción y modelo de la UVI describo los posicionamientos de las últimas cinco gestiones rectorales, a partir de las narraciones de tres directores de la UVI, con respecto a las negociaciones institucionales llevadas a cabo para la fundación y consolidación de la UVI.

Para contextualizar el momento de creación de la UVI, vale la pena recordar que, como describí en el capítulo 4, su construcción comienza en el año 1996, desde el seminario sobre educación multicultural de Veracruz (SEMV) de la UV (Ávila Pardo, 2009). Fue gracias este seminario que tanto los procesos formativos como los de investigación consolidaron la constitución de un equipo de investigadores especialistas en educación intercultural que, dirigidos por Sergio Téllez Galván, elaboraron la propuesta para la construcción de una UUII

veracruzana en el marco del surgimiento de la política de UUII en el año 2003. Como describí en dicho capítulo, la idea de construir una UUII en Veracruz implicó distintos niveles de negociación, principalmente cuando desde el SEMV se pensó que lo más estratégico era no fundarla como una universidad sino como un programa educativo al interior de la UV. En este marco, las negociaciones al interior de la UV implicaron la adaptabilidad de la propuesta de la UVI a los objetivos y funcionamiento de la UV, lo que en retrospectiva da luces sobre las comprensiones que desde la UV se iban construyendo sobre lo que sería un programa de educación superior intercultural y sobre la interculturalidad.

Como señala Sergio Téllez (22/01/2018), es innegable el apoyo y respaldo que hubo desde la UV para el surgimiento de la UVI, el cual explica desde la concordancia entre el proyecto UVI y los lineamientos del MEIF. El MEIF surge como propuesta el año 1999, ante la necesidad de actualizar la universidad para responder a las transformaciones sociales generadas en las décadas precedentes que se caracterizan por la tensión entre la necesidad de integrarse a la globalización protegiendo la industria y la protección del desarrollo nacional. Esta tensión se expresa también en la necesidad de establecer un equilibrio entre la formación para el desarrollo tecnológico y científico y el fortalecimiento de las ciencias sociales, humanas y las artes que permitan el desarrollo del humanismo. Con base en esto el documento que presenta el MEIF establece que:

La aplicación del conocimiento científico y tecnológico en la producción industrial es un aspecto importante para cualquier sociedad, pero también lo es revalorar el papel de las ciencias sociales, las humanidades y las artes, para la construcción de un futuro mejor. Es necesario humanizar la ciencia y la tecnología para que, junto con las artes y las humanidades, estén al servicio de la superación colectiva e individual. La universidad pública tiene hoy una responsabilidad ineludible, si pensamos en su función de crear conocimientos socialmente significativos, la de formar integralmente a las generaciones futuras, además de ofrecer otros servicios culturales y de extensión a la comunidad (UV, 1999, p. 8).

A partir de este contexto la UV establece que su misión es:

asumir el compromiso de generar y transmitir conocimientos de alto valor social para formar profesionales, investigadores, técnicos y artistas de alta calidad; dicha formación se basará en el desarrollo pleno de las capacidades críticas, creativas y de autoformación, por lo que alentará una actitud emprendedora apoyando las investigaciones científicas y tecnológica, bajo un espíritu de solidaridad social mediante el desarrollo de una cultura humanística (UV, 1999, p. 9).

La presencia de las referencias al humanismo universitario en un momento que describí para México en el capítulo 3 como de modernización mediante la tecnificación de la educación superior (Rodríguez Gómez, 1999), da también entrada a los principios señalados por la propuesta de la UVI (UVI, 2005). Así, para Sergio Téllez Galván (22/01/2018), el haber presentado la propuesta de la UVI empatando con los principios defendidos en el MEIF, del aprender a aprender, de la diversidad del conocimiento y de los procesos de aprendizaje, en un momento de lucha rectoral por establecer el nuevo modelo, fue sin duda un elemento determinante del apoyo rectoral⁴⁷. Al señalar las funciones sustantivas de la universidad, el MEIF explica que su objetivo está en aportar al avance de la ciencia y la tecnología, desde una visión de desarrollo que es económico, social y cultural:

tiene como funciones sustantivas la docencia, la investigación, la difusión de la cultura y la extensión de los servicios universitarios, mismas que deben cumplirse en vinculación permanente con los diferentes sectores sociales, con el propósito de intervenir en la solución de sus problemas planteando alternativas sustentadas en el avance de la ciencia y la tecnología. Así mismo, se proporcionan a la sociedad los beneficios de la cultura y, en reciprocidad, se obtienen de ella los apoyos necesarios para su fortalecimiento; por esto, la Universidad Veracruzana es una institución comprometida con el desarrollo económico, social y cultural

⁴⁷ Resulta interesante que, en el año 2012, Sergio Téllez Galván fue convocado por el rector Arias Lovillo para coordinar la comisión para la elaboración del informe del MEIF 2009-2013, primer informe elaborado sobre el MEIF que sistematiza su historia y procesos.

de México y, en especial, con el del estado de Veracruz, pues reconoce la diversidad socio-cultural de su entorno y asume el compromiso de su quehacer académico con el propósito de aportar respuestas viables y efectivas a las necesidades y problemas de la comunidad (UV, 1999, p. 9).

Así, desde su misión, la UV incluía la cultura como espacio de impacto de la universidad y, de esta forma, la aproximación de la UVI a la población indígena parecía abrir las puertas a la consecución de este objetivo, aunque ni la interculturalidad ni la diversidad formaran parte de las referencias explícitas de la misión de la UV o de su comprensión de la UVI. Así, el MEIF establece que los fines esenciales de la UV son “conservar, crear y transmitir la cultura en beneficio de la sociedad, con el más alto nivel de calidad académica” (UV, 1999, p.9).

El MEIF, basado en comprensiones constructivistas del aprendizaje (UNESCO, 1995, 1998 y Delors et. al., 1996), sostiene la importancia de garantizar la flexibilidad de las rutas académicas para permitir a los estudiantes caminos diversos e interdisciplinarios (UV, 1999, p. 10); lo que implicó en los años siguientes a su surgimiento, la reorganización de todos los programas de la UV de forma que compartieran etapas de aprendizaje para el fomento de la movilidad interna de estudiantes (UV, 1999). También desde sus bases constructivistas, el MEIF subraya la importancia del aprendizaje situado y significativo, de la aplicación práctica del conocimiento y de la consideración de los conocimientos previos. Finalmente, el MEIF establece como objetivo garantizar una formación integral que considere lo intelectual, lo humano, lo social, lo artístico y lo profesional, definiendo las competencias de aprendizaje como teóricas, heurísticas o axiológicas (UV, 1999, p. 21).

El MEIF fue un proyecto elaborado en la rectoría de Arredondo (1997-2001 y 2001-2004) pero en adelante fue respaldado y continuada su aplicación y consolidación en las siguientes cuatro gestiones rectorales, de Arias Lovillo (2004-2005 y 2009-2013) y de Ladrón de Guevara (2013-2017 y 2017-2021). El MEIF se constituyó como parte central de la política de fortalecimiento de la UV, buscando romper ciertas lógicas de poder anquilosadas que se habían gestado en las facultades (Sergio Téllez Galván, entrevista, 22/01/2018). Las

facultades encerradas en sí mismas no permitían la formación integral de los estudiantes, prestándose inclusive a esquemas de corrupción por la dificultad de control institucional.

Bajo la lógica de diseño de las carreras desde la *expertis* en los campos profesionales, más no desde el conocimiento pedagógico y curricular, las facultades concentraban el poder de construir sus rutas curriculares, incluyendo las salidas profesionales, sin un control de área pedagógica que garantizara los procesos formativos (Sergio Téllez Galván, entrevista, 22/01/2018). En este marco, el MEIF pretendía la articulación de los procesos formativos desde la organización transversal de las carreras ofrecidas y desde un control general que centralizara la revisión de los procesos pedagógicos y curriculares.

Sin embargo, el mismo poder identificado en las facultades generó una fuerte resistencia a su debilitamiento mediante la aplicación del MEIF. Por este motivo, estratégicamente el MEIF salió a la luz como una propuesta que las facultades podían incorporar de forma libre (Sergio Téllez Galván, entrevista, 22/01/2018). Esta estrategia llevó a la rectoría de Arredondo a aproximarse y ofrecer apoyo a los programas que decidieran adaptarse al MEIF, lo que en la rectoría de Arias Lovillo se reforzó con el apoyo a la creación de nuevos programas y/o entidades académicas dispuestas a construir su propuesta desde el MEIF. En este marco, vieron la luz las dos licenciaturas inicialmente ofrecidas por la UVI y por JazzUV.

Así, la UVI contó con amplio apoyo rectoral para su creación, a pesar de lo cual, y en contradicción con el espíritu perseguido por los promotores de la UVI, la UV tendió a interpretar la propuesta de la UVI como un proyecto de ampliación de la oferta y de compromiso social por la incorporación de población excluida como aporte al desarrollo del Estado, más no como proyecto de transformación de la lógica mono-epistémica de la educación superior:

Pensaron durante mucho tiempo, empezando por el rector Arredondo, después por el rector Raúl Arias, que la universidad [UVI] era como un experimento folclórico; que se iba a hacer una universidad aquí en Xalapa para traer indígenas de todo el Estado (Sergio Téllez Galván, entrevista, 22/01/2018).

Muy probablemente, se interpretó el proyecto de la UVI desde lo que habían sido las tendencias de las políticas educativas para población indígena hasta el momento. Esta visión de traer a los indígenas a la capital o de llevar campus de la universidad más cerca para que puedan acceder a educarse en el modelo convencional, replica la lógica de modernizar a los indígenas para su integración. Siendo que este ha sido el *modus operandi* de las políticas indigenistas en el siglo XX puede entenderse que para estos rectores la imagen de un programa para población indígena tuviera la forma de espacio compensatorio para la modernización.

Si bien, como señalé en el capítulo 4, la explicitación del enfoque crítico de la interculturalidad en la UVI se fue construyendo a lo largo de su trayectoria, consolidándose en el año 2015 con la formalización de la propuesta de la IVG, en sus primeros años formaba parte de las visiones de los actores involucrados, principalmente de Sergio Téllez y de los miembros del SEMV (Sergio Téllez Galván, 20/01/2018; David Islas Bravo, 1/12/2017). Para estos actores el carácter crítico y transformador asignado a la interculturalidad en el proyecto UVI venía dado en gran medida por la descentralización de la universidad y por el componente de participación comunitaria. La descentralización de la universidad en apariencia seguía la lógica de la UV, que tiene distintos campus en el Estado y tres vice-rectorías regionales. Sin embargo, el proyecto de la UVI proponía la creación de cuatro sedes en los municipios de mayor presencia indígena del Estado garantizando la mayor cercanía de los estudiantes a la universidad y estando, en la práctica, distantes de las vice-rectorías.

Es decir, contrariamente a lo imaginado por el rector Arredondo, no se concentraría a los indígenas en centros urbanos para su proceso de transformación y modernización en la universidad, sino que se llevaría la universidad a las regiones indígenas para que ésta sea la que se transforme y alimente de los conocimientos y prácticas de los estudiantes y sus comunidades. En esta ubicación de las sedes de la UVI en regiones indígenas se promueve también la participación comunitaria, que se pensó desde la consolidación de Consejos Consultivos que tuvieran presencia de líderes y sabios comunitarios (Sergio Téllez Galván, 20/01/2018).

Estos elementos despertaron sospecha y rechazo, sino en la rectoría sí en las reuniones de facultad donde se analizaba el proyecto de las dos licenciaturas que comenzaría por ofrecer la UVI. Como señala Sergio Téllez Galván, “algunos actores muy institucionales” (22/01/2018) en las esferas de toma de decisiones de la UV miraban con sospecha las propuestas que los actores comunitarios y miembros del SEMV traían en el proyecto de la UVI. Al parecer el rechazo venía por la visión de que estas propuestas rompían con el orden y gobierno institucional por el llamado a la participación comunitaria, por la formulación de carreras nuevas e interdisciplinarias y por la forma de trabajo que daba lugar importante a las propuestas pedagógicas de la educación popular y a los procesos extra-áulicos.

Como ejemplo de estas reacciones de suspicacia ante el proyecto UVI, está la actitud del director del Área Académica Biológico Agropecuaria de la UV, que mantuvo una crítica sostenida a la UVI por ir ésta contra el “ideario de rigurosidad académica de la UV” (Sergio Téllez Galván, 22/01/2018). Lo que aparentemente estaba en cuestión era el componente comunitario. También el Área Académica de Humanidades, especialmente a su interior la Facultad de Antropología, mostró desconfianza ante el proyecto de la UVI. Se criticó que no fuera desde la antropología, acostumbrada a tratar *el problema indígena*, como le llamara Caso, que se aplicara un proyecto educativo como los que muchas veces ya habían gestionado antropólogos desde el INI – CDI (Sergio Téllez Galván, entrevista 22/01/2018).

Sin embargo, y a pesar de estas críticas, la confianza personal de la rectoría en Sergio Téllez Galván (David Islas Bravo, 01/12/2017), el papel reconocido a la UVI en el impulso del MEIF y, en alguna medida, el fondo federal con el que contaría la UVI para su creación, explican no sólo la creación de la UVI sino también la libertad que tuvo en su primer periodo (2005-2007). Como señala Shantal Meseguer, directora de la UVI entre 2014 y 2018 y miembro fundador del SEMV, al inicio se trabajaba en la UVI al margen de la UV, incluso administrativamente, en parte por su distancia física de las vice-rectorías regionales, en parte por su condición de programa nuevo, sin plazas de tiempo completo y con contratos eventuales:

Ahí llevábamos la escolaridad en actas manuales, nunca aparecíamos en los sistemas de UV, como no éramos PTC [profesores de tiempo completo], no se podía. Nosotros hicimos un trabajo de procesos enorme, procesos que ya estaban hechos en la UV y los tuvimos que crear nosotros, inventar de cero. Tuvimos mucha libertad también por eso. No teníamos que ver prácticamente nada con UV (Shantal Meseguer, entrevista, 13/12/2017).

En este escenario la UVI pudo construirse con autonomía institucional y concentrarse en la consolidación de su propio proceso y proyecto. Si la implementación física del proyecto no representó una preocupación para la UV, porque la UVI contaba con un fondo federal para el inicio y efectiva consolidación de la entidad (Shantal Meseguer, 13/12/2017), en la planeación del segundo semestre de la primera generación de estudiantes, comenzó a ser evidente el alto costo de mantener un programa descentralizado con poca matrícula. Recordando que la UVI había iniciado su funcionamiento en 2005 con dos licenciaturas en cuatro campus, ésta tenía una matrícula pequeña, la que además disminuyó comparativamente en el segundo ingreso. A pesar de no haberse discutido abiertamente sobre este tema, señala Shantal Meseguer que el cambio generado en el año 2007 puede explicarse por una transformación en la actitud de la UV hacia la UVI que comienza a demandar una modificación en la oferta educativa de forma que fuera más sostenible:

Entonces yo me imagino que algo así pasó, que le hicieron la proyección a Sergio y dijeron “es que no te va a alcanzar, tienen que hacer una sola carrera, no van a tener estudiantes para dos”. Claro, a medida que avanzaban los estudiantes se requerían más docentes para las materias del programa de semestres avanzados y eso para dos carreras en 4 sedes, era insostenible (Shantal Meseguer, entrevista 13/12/2017).

De esta forma, la libertad inicial se limitó cuando se evidenció que el presupuesto de la UVI dependía de la UV y que, por lo tanto, ésta aplicaría sus criterios institucionales de control y asignación de fondos. Como señalé en el capítulo 4, esto dio paso a un proceso de formalización y visibilización institucional de la UVI que implicó un llamado a su adaptación

a los procedimientos establecidos por la UV, además de la ya mencionada reforma de la oferta educativa. La decurrente pérdida de autonomía frente a la UV, tuvo un impacto en la presencia del componente comunitario como forma de trabajo en la UVI. Los criterios académicos, establecidos justamente por los mecanismos de aseguramiento de la calidad que se consolidaban en México a mediados de la primera década del siglo XXI, obligaban a formalizar también el trabajo docente, limitando desde la perspectiva de algunos actores de las sedes de la UVI, el trabajo de vinculación comunitaria (Shantal Meseguer, 13/12/2017).

Es importante recordar que, como señalé en el capítulo 4, la UVI, al menos en términos de sus documentos oficiales y sus discusiones explícitas sobre la interculturalidad, fue avanzando hacia una significación de interculturalidad crítica que pasó de entenderla como condición de la población atendida a objetivo del proceso educativo. Esto se observa en documentos rectores como el Programa General de la UVI (2005), El programa de la LGID (2007) y en los documentos de trabajo recientes que definen la IVG. Sin embargo, y tal vez por darse este proceso en paralelo a la formalización de procedimientos de institucionalización de la UVI en la UV, estas actualizaciones y debates de la UVI no parecen llegar a cambiar la significación que la UV tiene de la intencionalidad de la UVI ni de la significación de interculturalidad.

En los siguientes años, principalmente desde 2013, cuando asume la rectoría Sara Ladrón de Guevara y se invita a asumir la dirección de la UVI a Gunther Dietz, si bien se observa una aproximación de la UVI a la UV visibilizando la existencia de la primera en el ámbito más amplio de la universidad, no parece calar en la UV un interés por generar un debate conceptual sobre la interculturalidad. Esto lleva a que la visión sobre la UVI continúe estando más vinculada a la significación compensatoria de la interculturalidad; tal y como se aprecia en la intervención de la rectora en la inauguración de las *Jornadas de Investigación diez años del surgimiento de la UVI* desarrolladas en Xalapa del 8 al 10 de diciembre de 2016:

La UVI ha llevado a cabo una valiosa labor de incorporación de estudiantes indígenas y población vulnerable al nivel educativo superior, labor que hace falta

continuar y reforzar en otras áreas de nuestra querida universidad (Sara Ladrón de Guevara, Xalapa, 8 de diciembre 2016).

A pesar de esta dificultad en comprender la propuesta de la UVI, y ausencia de debates conceptuales en torno a la interculturalidad, el concepto de interculturalidad es tomado en el discurso oficial de la UV, como parte de los objetivos institucionales:

[...] Hemos construido también nuestro propio plan de desarrollo. Una mejor universidad irá a construir también un mejor Veracruz. Nuestras metas 2030 se alinean con tendencias internacionales pero surgen del trabajo comprometido de estas bases que han identificado para el eje axiológico de nuestro modelo educativo, la sustentabilidad, la equidad de género, la promoción de la salud, el aprecio por la cultura, el arte y la creatividad, la internacionalización, la interculturalidad, la inclusión y, acaso, el concepto que engloba a todos los anteriores, el respeto a los derechos humanos y la justicia (Sara Ladrón de Guevara, discurso de toma de protesta, 1 de septiembre de 2017).

Esto coincide con que, en los últimos años, la UV comenzó a identificar que la UVI aportaba varios de los compromisos establecidos en los compromisos rectorales de la UV: equidad de género, inclusión de población pobre, diversidad cultural y sustentabilidad, que son, además, temas de relevancia para algunas discusiones sobre educación superior a nivel global. Así, el trabajo de la UVI ha cobrado mayor presencia en la imagen que la UV proyecta de sí misma⁴⁸,

⁴⁸ Cabe señalar que este reconocimiento se ha logrado en gran medida por el trabajo de las instancias de articulación y transversalización del enfoque intercultural y de género de la UVI en la UV. Para esto se ha apostado por procesos de formación continua docente y discente, en forma de talleres, conferencias y cursos de elección libre con valor curricular para los estudiantes de todas las licenciaturas que ofrece la UV. Las actuales Coordinaciones de interculturalidad y género (CIG), vienen de una historia de transformaciones y ven su origen en las Unidades de Apoyo Académico a Estudiantes Indígenas (UNAPEI) creadas en el año 2002 en la UV como parte del Programa de Apoyo a Estudiantes Indígenas (PAEI) impulsado por un convenio entre la Fundación Ford y ANUIES para las IES públicas mexicanas. Las UNAPEI surgen en el año 2002 con el objetivo de brindar acompañamiento a los estudiantes indígenas en universidades públicas para favorecer su ingreso, permanencia, desempeño académico y titulación en el nivel licenciatura. En el año 2009 se vio la posibilidad de incorporar este programa con lo que la UVI venía construyendo desde 2005, dado que se esperaba, en las sedes de la UVI hubiera más estudiantes indígenas que en el resto de la UV. Con este objetivo en el año 2009 se crean las unidades de enlace académico (UEA) en las vicerrectorías regionales bajo administración de las sedes regionales de la UVI. En el año 2012, las UEA pasan a ser las Unidades de Transversalización Académica Intercultural (UTAI), centralizando no sólo el apoyo a estudiantes indígenas, sino la transversalización en la

aunque no se profundice en la intencionalidad transformadora de la UVI ni en su significación de interculturalidad crítica.

Ejemplo de esto es que durante el trabajo de campo me fue posible identificar que si bien la UV reconoce institucionalmente la importancia de la UVI por ser el programa que permite el acceso a la universidad de jóvenes indígenas históricamente excluidos; no está presente en el discurso de los actores institucionales la propuesta intercultural de la UVI en términos de los principios definidos por la IVG. Esto se observa también en las comprensiones que actores institucionales de la UV, como Laura Martínez, titular de la Dirección de Planeación Institucional (DPI) de la UV, tienen del objetivo de la UVI:

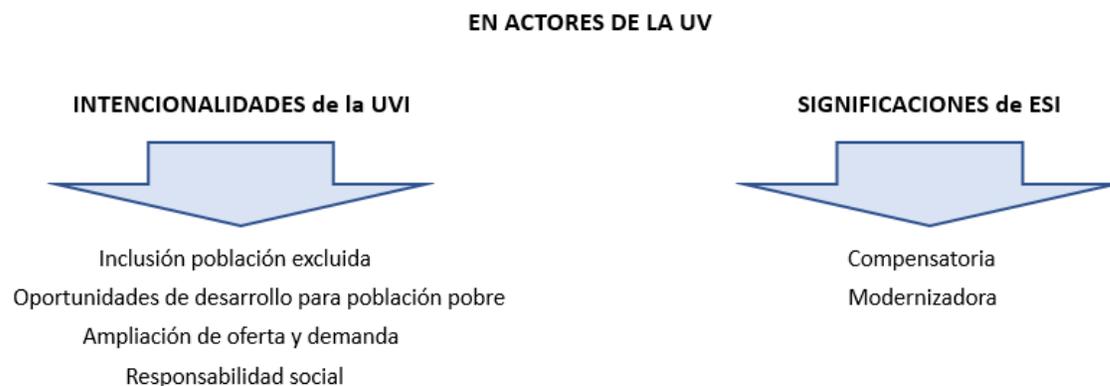
Desde la rectoría hay el mayor reconocimiento de la importancia que tiene la UVI para la universidad. La UVI es un programa muy importante para la UV que representa un trabajo difícil y complejo pero que ha permitido una aproximación de la UV a las poblaciones más excluidas del estado. Este trabajo no ha sido fácil, sé que tienen muchas complicaciones, pero hacemos un trabajo coordinado, estamos para ayudar y vemos que nos buscan y proponen cambios que son buenos... así aprendemos. Como Universidad Veracruzana nosotros buscamos ser una universidad reconocida por su calidad por eso impulsamos como prioridad la evaluación de todos los programas, en este marco tenemos absoluta seguridad de que la UVI saldrá muy bien en la evaluación porque tiene mucho trabajo de calidad que mostrar, muy buen trabajo, a pesar de las condiciones adversas con las que debe lidiar un programa de esta naturaleza (Laura Martínez, entrevista, 5/12/2016).

UV del enfoque intercultural. En el 2017 las UTAI pasan a llamarse Coordinaciones de Interculturalidad y Género (CIG) y se definen como espacios gestionados por la dirección de la UVI encargados de ofrecer talleres, conferencias, cursos y materias de formación permanente sobre interculturalidad y equidad de género para la población docente y discente de la UV. Estas han sido las principales estrategias de transversalización del enfoque y modelo intercultural de la UVI. Cada año se ve una demanda mayor de las experiencias educativas de elección libre ofrecidas por la UVI, sin embargo, institucionalmente esto no parece haber abierto el debate de la interculturalidad crítica en la UV.

No se hace referencia a elementos propios de la propuesta educativa de la UVI, como espacio diferencial de construcción del conocimiento, sino que lo identificado como central en la propuesta de la UVI parece ser su apertura a la integración de población excluida, con las dificultades que esto conlleva. Dificultades, por ejemplo, a nivel de la exigencia académica cuando son jóvenes que provienen de telebachilleratos y de una educación básica deficiente; cuando son jóvenes con más dificultades económicas que el promedio de estudiantes universitarios urbanos, lo que hace con que no puedan asumir los cobros mínimos solicitados por la universidad; y cuando son jóvenes con exigencias de trabajo familiar. Todo esto expresa una visión deficitaria de los estudiantes de la UVI, donde son vistos como carentes de conocimientos, de dinero y de tiempo; no siendo reconocidos sus conocimientos previos, ni su capacidad de trabajo y participación en espacios productivos y reproductivos, ni sus recursos no monetarios.

A partir del análisis de estos distintos momentos de encuentro de actores institucionales de la UV con la UVI, sostengo que si bien es cierto se contó desde el inicio con un apoyo importante de la UV hacia el proyecto de la UVI, apoyo que se ha ido fortaleciendo a partir de la mayor difusión del trabajo de la UVI en la UV, este apoyo ha arrastrado una visión superficial de la interculturalidad, significándola como herramienta para la inclusión de población indígena.

Gráfico 9. Comprensiones de las intencionalidades de la UVI y de las significaciones de la ESI en la UV



Elaboración personal

Así, la comprensión de la intencionalidad de la UVI y la significación de la interculturalidad desde la UV no han cambiado, más bien han tendido a mantenerse en el tiempo a pesar del acercamiento y visibilización del trabajo de la UVI. Para la UV la razón de ser de la UVI, es decir, su función social, se ha mantenido vinculada a la inclusión social al proyecto nacional sin identificar el discurso de la interculturalidad crítica que se ha ido gestando en la construcción de la IVG.

6.2. La construcción de las disidencias en las significaciones de interculturalidad en la Universidad Veracruzana Intercultural

Es posible identificar al interior de la UVI ejercicios de discusión y definición para significar la interculturalidad como elemento característico de su propuesta educativa. Como parte de estos procesos, y analizando algunos documentos, sino rectores sí declarativos de las intencionalidades de la UVI, identifiqué en el capítulo 4 lo que he explicado como el movimiento de la significación de la interculturalidad como condición de facto, a la interculturalidad como meta y carácter de una propuesta educativa. En el primer caso se tiende a entender la intencionalidad de la UVI desde su compromiso con la inclusión social, mientras en el segundo caso se tiende a pensar que el objetivo de la UVI es el fortalecimiento de profesionales críticos que no se adapten, sino que transformen la sociedad. Esta trayectoria en las intencionalidades declaradas de la UVI expresa las significaciones de interculturalidad de algunos actores, en gran medida directivos, y por lo tanto, no es asumida de forma consensuada.

Así, el avance en la significación de interculturalidad crítica declarada en los principios de la IVG no es apropiada por todos los actores de la UVI. Con la intención de analizar las divergencias y polisemias al interior de la UVI, en este acápite voy a describir y analizar lo que llamo la construcción de las disidencias en las significaciones de interculturalidad en la UVI, a través de la reconstrucción de las tendencias de tres de sus directores y de la constitución de grupos al interior de la UVI, que comparten y contraponen significaciones de interculturalidad. Este acápite resultará fundamental para comprender las interpretaciones de

la polisemia de significaciones de interculturalidad que presentaré en el acápite siguiente, donde me detendré en el contrapunto establecido entre la significación de la directora de la UVI y de los equipos de evaluación en las sedes, en el marco de los procesos de evaluación de los CIEES.

Durante sus primeros años de existencia, la UVI priorizó un proceso de formación interna, en un escenario en el cual los aproximadamente diez miembros fundadores que provenían del SEMV eran minoría y se encontraban principalmente en Xalapa. En las sedes se encontraban académicos convocados para la docencia al inicio de las licenciaturas, que habían sido seleccionados por sus perfiles, considerando un equilibrio entre trabajos comunitarios, formación académica y conocimiento de las regiones, pero que no habían participado en las discusiones sobre los principios de la educación intercultural en el SEMV. De esta forma, era necesario irradiar las bases del modelo de la UVI a los equipos operativos que se iban construyendo. Como señala Shantal Meseguer:

... en los primeros años lo más importante era formarnos en el modelo intercultural y por eso tampoco miramos para afuera, nos mirábamos entre nosotros. Xalapa era el centro donde se pensaban muchas cosas que se hacían en las sedes, aquí se pesaba la planeación, las actualizaciones, los eventos, se le daba línea totalmente de hacia dónde ir... todas las sedes igual. Fue difícil, porque cada sede era un conjunto humano distinto y eran muy distintas, por eso también teníamos conflictos dentro y se pensaba que la formación interna ayudaba a sintonizarnos y limar esos conflictos. Por eso era importante formarnos e ir pensando cómo aplicar ese modelo y en ese momento se pensó que era necesario que hubiera una dirección clara desde Xalapa. Entonces estos años fueron muy intensos, pero de mirarnos mucho hacia adentro y la verdad, no estábamos viendo a la UV. Ni ellos nos veían ni nosotros los veíamos (Shantal Meseguer, entrevista, 13/12/2017).

Cabe señalar que la centralidad del proceso formativo interno se observa también en los informes y memorias de foros intersemestrales, que han tendido a ser espacios de revisión y

discusión de la comunidad UVI sobre sus prácticas pedagógicas y sobre la definición y redefinición de la interculturalidad (UVI, 2008; UVI, 2011 y UVI, 2014). En las memorias de los foros es posible ver el movimiento y demanda constante por volver a definir la interculturalidad y su aplicación al modelo educativo. También es evidente el aún ausente acuerdo sobre la significación de interculturalidad, siendo que en dichas memorias siempre se señala la necesidad de trabajar para la formación en interculturalidad y la construcción del modelo UVI, como proceso inacabado. Sin embargo, el proceso de formación interna por distintos motivos, se concentró en la primera etapa de la UVI, con más fuerza entre 2005 y 2007, aunque en términos generales se siguió desarrollando hasta el año 2010.

Esta priorización de la formación interna y los amplios debates en torno a la interculturalidad en el modelo educativo evidencian que para la dirección de Sergio Téllez y los fundadores de la UVI no se trataba de llevar la UV estáticamente a las comunidades distantes, sino que la oferta sería otra y debía pensarse y diseñarse su forma de ejecución. Por eso el modelo no se percibía como acabado, debía ser construido y revisado constantemente. Así, la comprensión de la intencionalidad de la UVI en esta etapa se caracteriza por la construcción de un modelo educativo distinto, desde y para las comunidades; es decir, próximo a la interculturalidad crítica.

La formación interna⁴⁹ se llevaba a cabo en talleres de réplica y difusión de las discusiones y aprendizajes construidos en los casi diez años del SEMV. Esto era liderado por los académicos de la UVI y miembros fundadores procedentes del SEMV, principalmente concentrados en Xalapa, que se proponían replicar en talleres y foros intersemestrales estos aprendizajes con los más nuevos integrantes de la UVI, establecidos en las sedes y principales responsables de la docencia (Shantal Meseguer, entrevista, 13/12/2017). La difusión y réplica de las discusiones evidentemente no se instauraba en los actores de las sedes de forma pasiva, sino que implicaba procesos de negociación y resignificación. Así en estos primeros momentos ya se identificaba una tensión entre dos propuestas de cómo articular el modelo educativo de la UVI. Para algunos se trataba de garantizar el acceso de los sectores excluidos

⁴⁹ Como señalado por Laura Selene Mateos Cortés del IIE-UV, la formación también se realizaba desde seminarios que impartió y financió el proyecto InterSaberes, coordinado por ella y Gunther Dietz.

a educación de calidad, para estos actores resultaba central construir un modelo sólido apoyado en el prestigio y experiencia de la UV. Para otros la misión de la UVI debía ser el compromiso con las comunidades del entorno para construir educación desde y para ellos, lo que implicaba la elaboración de un modelo educativo original y distinto al impulsado por la UV y la educación convencional (Sergio Téllez Galván, 22/01/2018).

Para algunos actores, esta divergencia en la significación de la interculturalidad y de los objetivos de la UVI a su interior se expresa, en la práctica, en dos visiones de cómo gestionar el programa educativo: una visión más institucional y otra más comunitaria (Sergio Téllez Galván, entrevista 22/01/2018). Este contrapunto, institucional – comunitario, que expresa en términos émicos la fluctuación entre la visión inclusiva y compensatoria de la interculturalidad frente a la visión crítica que busca la transformación del orden social y se entiende como inacabada y en construcción, se ejemplifica claramente en las tensiones ocurridas en la UVI durante el proceso de modificación de la oferta educativa llevado a cabo entre 2006 y 2007. Esta situación es descrita por Shantal Meseguer de la siguiente manera:

... ya echado a andar este programa de gestores, empezamos a estar más cerca de la UV. Esta licenciatura [LGID] ya obedeció más a los criterios de desarrollo curricular de la UV, ya se planteó muy en el tono UV, se trabajó mucho para que quedara en el lenguaje UV y empezó como un proceso paulatino de ir haciendo las cosas como la UV. Creo que, si bien Sergio [Téllez] no hablaba mucho conmigo sobre esto, pesaron para él muchas cosas para tomar esa decisión. Por un lado, era cierto que los chavos iban a querer tener un título de UV, ser reconocidos como UV y eso implicaba que todos los procesos fueran como la UV. Por otro lado, [desde los profesores] para ese momento ya había mucha demanda de plazas y si querían ser profesores UV tenían que hacer todo lo que hacían los profesores UV. Pero resultaba que esta nueva institucionalización chocó con procesos que se habían estado dando en las sedes. En algunas sedes, sobre todo en Selvas, se estaba tomando un camino muy comunitario y entonces estaban muy enojados con el cambio en la licenciatura. Pero yo creo que no era

tanto la licenciatura, aunque contra ella se fueron, sino la institucionalización (Shantal Meseguer, entrevista, 13/12/2017).

En este proceso de conflicto institucional – comunitario, la sede Las Selvas llevaba el liderazgo de la resistencia contra los cambios que, además, eran asumidos como imposiciones desde Xalapa (David Islas Bravo, entrevista, 1/12/2017). Como recuerda Shantal Meseguer, el argumento de la sede Las Selvas era “nosotros les dijimos a las comunidades que íbamos a ser una universidad del pueblo y para el pueblo, no deberíamos estar haciendo todo según la UV sino según nos manden las comunidades” (entrevista, 13/12/2017). Lo que estaba en debate era que la formalización e institucionalización implicaba la aplicación de medidas de control institucional que, para algunos actores de las sedes, limitaba la flexibilidad requerida para hacer trabajo comunitario. Así marcar horario de entrada y salida, registrar las actividades, las salidas de campo y los acuerdos y convenios, por ejemplo, serían procedimientos que limitarían la disponibilidad de tiempo para el trabajo comunitario.

Ante las resistencias de las sedes y su alejamiento de la dirección, el fundador y director en el momento, Sergio Téllez, intentó transformar las dinámicas de las sedes cambiando a sus coordinadores y enviado a actores más institucionales y próximo de la dirección, provenientes de Xalapa:

... lo que hizo Sergio fue poner de coordinadores a gente muy institucional, que trabajaba ya en UVI y eran conocidos por todos, pero eran los más institucionales, eran más UV. Claro, también la gente que estaba en las sedes mucha no era UV, no sabían mucho de UV, no venían de trabajar para la UV antes ni habían estudiado en la UV, por eso, obviamente no solo su compromiso no era con la UV, sino que ese funcionamiento institucional tampoco lo conocían y se les hacía complicado, algunos ni lo entendían. Pero bueno, esto resultó terrible. Los nuevos coordinadores llegaron a un espacio de mucho rechazo desde el comienzo, las sedes ya predispuestas a no querer trabajar con ellos. Y eso también te cambia a ti, así que tal vez se cerraron y dieron pie a que les digan autoritarios.

Fue muy malo para las sedes, para ellos [los coordinadores enviados] y para la UVI (Shantal Meseguer, entrevista, 13/12/2017).

Sergio Téllez (22/01/2018) explica este momento de desplazamiento de actores de Xalapa y del SEMV hacia las sedes como un proceso de reforzar que la acción central de la UVI ocurría en las sedes y en el ejercicio del proceso pedagógico. Recuerda Sergio Téllez que con tres años de funcionamiento se había conquistado las primeras plazas para la UVI; sin embargo, algunas plazas se habían trasladado a otros programas cuando académicos basificados en la UVI sede Xalapa cambiaban de programa. Encontrando que, en la búsqueda por estabilidad y construcción de carrera universitaria, para las personas de Xalapa podía ser más atractivo moverse a otros programas, Téllez Galván pensó en priorizar la basificación en las sedes, de forma que los equipos más solventes se encontraran en sede y se redujera la acción desde Xalapa (Sergio Téllez, 22/01/2018). De esta forma, llegó a las sedes también la separación entre los que eran identificados como de Xalapa y ajenos a la acción pedagógica, los institucionales, y los propios de las sedes, los de campo, los comunitarios (Shantal Meseguer, 13/12/2017).

Vale la pena señalar también que, el cambio en la oferta educativa abrió la posibilidad de ingreso de docentes para cubrir los nuevos perfiles requeridos por la LGID⁵⁰ (David Islas Bravo, 1/12/2017). De esta forma, también por el ingreso de nuevos perfiles profesionales a las sedes, el momento de cambio en la oferta educativa e inicio de la institucionalización se caracteriza por una fuerte transformación en los equipos de las sedes. Todos estos cambios marcaron, y mantienen hasta el día de hoy, una diferencia por veces conflictiva en las sedes entre los docentes fundadores, autoproclamados defensores del ideario original, y los “nuevos”, tanto los llegados de Xalapa como los docentes que ingresaron con el cambio de oferta educativa, tildados por veces de institucionales y otras de externos.

⁵⁰ Como en el primer momento, estos nuevos docentes y colaboradores de la UVI ingresaron por invitación directa en consideración al cumplimiento del perfil deseado: profesionistas formados/as en las áreas de interés (salud, derecho, sustentabilidad, lenguas y comunicación), con trabajo previo en las regiones, interés de trabajar en ellas, de lo posible hablantes de náhuatl e interesados en aportar a un modelo intercultural.

En este momento de cambio de la oferta educativa e institucionalización, en las interpretaciones tanto de Sergio Téllez como de Shantal Meseguer, la gran tensión estaba puesta en el ideal de proyecto comunitario y la necesidad práctica de ser un proyecto con respaldo institucional. Es decir, al menos a nivel de los actores centrales del conflicto, quienes desde Xalapa apostaban por la institucionalización, se buscaba un equilibrio entre tener autonomía para actuar en las sedes de forma transformadora, pero manteniéndose dentro de la UV, para contar con la estabilidad y apoyo institucional que esto le daba a la UVI frente a la incertidumbre política que viven las otras UUII:

Yo pienso que con todas las dificultades que implica ser parte de la UV, fue un acierto pensarnos dentro de ella. Mira las otras interculturales, dependiendo de los gobernadores, ¿imagínate qué habría pasado con la UVI con el gobierno anterior? Y por supuesto que ha implicado limitaciones, y que es un gran reto intentar trabajar con un modelo distinto dentro de una universidad ya consolidada y con el prestigio y la trayectoria que tiene la UV, pero es un camino necesario si queremos sobrevivir y tener autonomía, ser parte de la autonomía universitaria que tiene la UV (Sergio Téllez, entrevista, 22/01/2018).

... para mí eran muy difícil porque yo sabía lo que estábamos perdiendo con la institucionalización y de pronto me coqueteaba el discurso de Selvas, pero también me daba cuenta que eso iba a llevar a que UV se lavara las manos. El rector se iba a ir, el nuevo rector podía llegar y decir “esto problemático lo hizo Raúl [Arias Lovillo]” y cerrarlo... Si no nos metíamos, íbamos a ser un proyecto muy desechable. Con tan poquitos estudiantes, tan poquita antigüedad, iba a ser muy fácil que lo deshicieran. Y esto yo creo que en las sedes no se vio... El contexto es tan fuerte en las sedes, están tan tomados por los problemas concretos, que se comprometen con eso y no ven las tensiones políticas a nivel de la UV y las implicaciones de salirnos de esa protección institucional (Shantal Meseguer, entrevista, 13/12/2017).

En este sentido, la institucionalización se presenta desde la dirección en esta etapa como una preocupación pragmática para garantizar una estabilidad y permanencia en el tiempo; no estaba pensada, aunque se presenta como un riesgo, para distanciarse de una mirada transformadora de la interculturalidad que se pensara sólo como proyecto de inclusión compensatoria. De esta forma, el camino hacia la institucionalización no implicaría que entre los directivos de la UVI de ese momento hubiera una significación de la interculturalidad como compensatoria, aunque, como señalado al inicio del acápite, esta visión sí estuviera presente en algunos actores de las sedes. Esto evidencia que el rechazo a la institucionalización no era generalizado en las sedes, aunque en este momento inicial de cambios las voces en resistencia fueran las más fuertes.

Buscando disipar las tensiones producidas por el proceso de institucionalización, se llevó a cabo el foro intersemestral 2008, llamado Búsqueda de Futuro, donde se pretendió propiciar una construcción colectiva de la ruta futura de la UVI. En la memoria de dicho encuentro (UVI, 2008) es claro que el debate generado en torno a la significación de interculturalidad era tema central para la comprensión de la UVI:

La definición del proyecto filosófico y político de la UVI debe ser un ejercicio colectivo que incluya a los actores sociales de las regiones, que permita el empoderamiento de los estudiantes [...] Fomentar y apoyar la formación y capacitación permanente del personal académico y administrativo de la UVI en tópicos pertinentes para el desarrollo del proyecto, tales como: enfoque intercultural, gestión, desarrollo humano y artístico, lengua materna, didáctica, computación y nuevas tecnologías, entre otros (UVI, 2008, p. 5-6).

Sin embargo, las discusiones del foro no lograron disipar la desconfianza establecida entre las sedes y la dirección en Xalapa, lo que generó un agotamiento en el fundador y primer director, Sergio Téllez que presenta su renuncia ante la rectoría de Arias Lovillo en el año 2010. Esta crisis de distanciamiento entre las sedes regionales y la sede Xalapa, aumenta durante la gestión directiva de Mariano Báez (2011-2013) la cual careció de apoyo desde el primer momento. Según lo registrado en el trabajo de campo, los principales argumentos

utilizados para explicar el rechazo a la gestión de Báez son el haber quitado importancia a los Consejos Consultivos Regionales (CCR) y haber descuidado el enfoque intercultural.

Sin embargo, como señala David Islas Bravo (1/12/2017), los CCR ya venían debilitados desde el año 2008, cuando Téllez Galván trasladó a las sedes la responsabilidad de conformar y gestionar la acción de los CCR definitivos. Este encargo no es concluido por las sedes que no conforman los CCR definitivos ni gestionan la participación de los CCR provisionales (Mariano Báez, entrevista, 24/01/2018). Sin ser convocados por las sedes o por la dirección de Mariano Báez, los CCR desaparecen en este periodo siendo retomados recién en el año 2015. Vale la pena recordar que la participación comunitaria fue desde el inicio uno de los elementos declarados como característicos de la UVI (UVI, 2005).

Aunque existen distintas percepciones sobre lo ocurrido en este periodo, lo significativo es que la llegada de Mariano Báez a la UVI ocurre en el marco de una ruptura inicial en los equipos, tanto al interior de las sedes, como entre las sedes y la dirección. Además, su condición de externo, es prontamente captada por el discurso crítico de las sedes para rechazar la institucionalización por la que venía pasando la UVI. Cabe señalar también que, reconociendo su amplio conocimiento del tema y de los debates sobre la interculturalidad, Marino Báez desconocía y desconoció los procesos de aprendizaje y debate generados al interior de la UVI.

La comprensión de la intencionalidad de la ESI y la significación de interculturalidad que describe Mariano Báez sintonizan con los principios de la interculturalidad crítica que, por ejemplo, sintetiza la propuesta de la IVG y que estaría presente en el ideario de Sergio Téllez y los miembros del SEMV. En esta explicación, claramente el objetivo de la ESI es construir procesos educativos que rompan las asimetrías que deslegitima el conocimiento indígena, basándose en el diálogo de saberes, descolonizando la educación y la sociedad:

Lo que hay que hacer es darles contenido intercultural a estas prácticas. ¿Qué implicaría darle contenido intercultural? Reconocer que las diferentes configuraciones socioculturales tienen la misma importancia y por tanto en la

interacción tienen que ser reconocidos sus aspectos centrales sin asimetrías. La pedagogía intercultural, o culturalmente diferenciada, tendría que partir de que tú no puedes crear el modelo de una educación mono-étnica, como práctica intercultural no puedes decir “aquí vamos a hacer una pedagogía totonaca”. Tienes que entender que estás preparando el terreno para romper la asimetría y las prácticas coloniales con estrategias y acciones que permitan poner en el mismo nivel la relación entre las culturas (Mariano Báez, entrevista, 24/01/2018).

Sin embargo, en su preocupación por problematizar la interculturalidad en la propuesta educativa de la UVI y por organizar los procesos de las sedes que percibió como informales y, por lo tanto, susceptibles de corrupción, Mariano Báez intentó imponer un orden y formalidad desde la dirección instaurando una política de tolerancia cero a prácticas corruptas, entre las que menciona acoso sexual de estudiantes y cobros irregulares en las sedes (Mariano Báez, entrevista, 24/01/2018). Además, señala Báez, encontraba contradicciones en la aplicación del modelo que se basaba en un discurso descolonial pero parecía aplicar una propuesta educativa indigenista.

Pero cuando llego ¿qué encuentro? Encuentro una indefinición clara de lo que estamos entendiendo por interculturalidad. En ningún momento escuché una propuesta, un discurso que expusiera críticamente un concepto de interculturalidad. A lo más encontré una profunda confusión entre una educación de corte indigenista y lo que ellos llamaban colonial. Pero con una confusión terrible del concepto de cultura. Imagínate. Yo antropólogo, debatiendo con los pedagogos o los licenciados en idiomas, los abogados, los agrónomos, que era el perfil del profesor. La gente que tenía labor docente no tenía idea, lo máximo que decían es que era un trabajo para la defensa de los pueblos, de las culturas, y yo decía “perdón, eso no es interculturalidad, eso no tiene nada que ver con una educación intercultural”. Muchos profesores no hablaban las lenguas y los que las hablaban las hablaban a un porcentaje minoritario de alumnos, porque muchos [estudiantes] no hablaban o hablaban a medias. Entonces tenían que hablar en castellano y era falso que las clases ocurrieran en las lenguas. Hay un choque...

había o hay una intensión muy clara de equiparar los argumentos de los descoloniales para decir eso defendemos en la UVI. Pero hay un trecho muy grande... Walsh dice que hay una interculturalidad que tenemos que combatir, que romper, porque es el nuevo paradigma que nos están imponiendo los propios colonialistas. Entonces ¿de qué intercultural estamos hablando? Y Walsh habla de una interculturalidad crítica que no es el fundamentalismo étnico, pero en la UVI parece que se ha traducido así (Mariano Báez, entrevista, 24/01/2018).

En este escenario la línea de trabajo desplegada por Báez, tuvo logros con relación al control y disminución de los comportamientos de las sedes entendidos como corruptos, pero al mismo tiempo instauró y generalizó una mirada desconfiada hacia las sedes y su trabajo, lo que acabó por deslegitimar los caminos trazados por los actores de las sedes.

Para construir una educación intercultural la investigación es fundamental porque es el espacio en el cual es posible construir y encontrar esos saberes que serán integrados en los procesos pedagógicos. Por eso es central la investigación... Esa era mi intención, impulsar una investigación ¿pero aplicada a qué? A la práctica pedagógica intercultural. No era la investigación de la sustentabilidad por sí misma, sino ¿cómo vamos a identificar los saberes e integrarlos a una enseñanza, a un re-encuentro? Jóvenes que se interesan por la agroecología, decirles “aquí hay dos, tres hectáreas, vamos a trabajar ahí”. Es cambiar esas prácticas de los agricultores acostumbrados al paquete agroquímico a través de la práctica y de generar alianzas y articulaciones. Pero lo que encontré era terrible. Decíamos, “vamos a desmenuzar, ¿qué se entiende por gestión intercultural?” y salían con que “la defensa de las comunidades”, “y por desarrollo ¿qué entendemos?”, “que la gente tenga derechos, salud... los proyectos productivos son muy importantes para las comunidades. Pues eso es lo que necesita la gente”. Era el desarrollo tal cual, desarrollo material, monetaria, económico (Mariano Báez, entrevista, 24/01/2018).

Este cuestionamiento evidentemente resultó en una exacerbación de las tensiones y resistencias de los actores de las sedes que se sintieron desconocidos en su experiencia y trabajo concreto con las comunidades. En lugar de generar espacios de debate y construcción en torno a la significación de interculturalidad y un modelo educativo acorde con ella, el estilo confrontativo de esta dirección y la desconfianza de las sedes se materializaron en la ruptura de las sedes con la dirección (David Islas Bravo, 1/12/2017). De esta forma, si en el marco de la construcción de la nueva oferta educativa entre 2006 y 2007 se generó un distanciamiento entre UVI Xalapa, de académicos y actores próximos a la UV, y las sedes, durante la dirección de Báez se genera una tensión que confronta a la dirección con los académicos de la UVI Xalapa y los de las sedes, como un conjunto aparentemente unificado.

Esto coincidió con el inicio del impacto de la corrupción de los gobiernos de Fidel Herrera y Javier Duarte, cuando se malversaron los recursos estatales destinados a la UV. Entre las consecuencias del desfalco y los rechazos de las sedes a la dirección de la UVI y a todo lo que pareciera institucionalización, sumados a la falta de apoyo del equipo de UVI Xalapa a la dirección, se interrumpen los procesos de formación interna que se habían llevado a cabo en la gestión de Sergio Téllez.

Tal vez por este motivo, fue elemento clave en la reconstrucción de las relaciones entre la dirección y las sedes, que se buscó y, en parte, logró en la gestión de Gunther Dietz (2013-2014), como director de la UVI, la constante alusión a la pluralidad de los modelos educativos interculturales. En diversos eventos y conferencias en las cuales se ha expresado como director de la UVI o como investigador del IIE, señala Dietz que no es posible hablar de un modelo intercultural, sino que serían muchos los modelos interculturales pensados como las formas concretas en las cuales es posible colocar en diálogo los saberes de grupos distintos en circunstancias y tiempos dados. De esta forma, en esta gestión se promovió desde la dirección construcciones locales del modelo intercultural, donde cada sede pueda construir sus rutas y modelos en función a las demandas y realidades locales. Esta postura abierta y dinámica en torno a la significación de la interculturalidad en la propuesta educativa de la UVI, evidencia una aproximación a la interculturalidad crítica (Walsh, 2009).

La gestión de Shantal Meseguer (2014-2018) continuó en esta línea de construcciones propias desde las sedes y de impulso a la interculturalidad crítica. Con la participación de Gunther Dietz en el área de investigación de la UVI que era coordinada por Verónica Moreno, fundadora de la Universidad Intercultural del Estado de Tabasco (UIET), es durante la dirección de Shantal Meseguer que se construyen los criterios de la IVG, que se retoman los CCR, que se elabora y aprueba el reglamento interno de la UVI y que se avanza en la formalización de procedimientos validados según las necesidades de cada sede. Para esto se crean rutas de trabajo colegiado al interior y entre sedes, de forma que fuera posible aprobar formalmente procedimientos y rutas de trabajo sin pretender homogenizar a todas las sedes o a la UVI en el modelo UV.

Los distintos momentos de la UVI reseñados en este acápite, a partir de la descripción de las significaciones y aproximaciones de sus directores a la noción de interculturalidad, permiten identificar la constitución de divisiones internas en la UVI, que dan origen a grupos definidos por antigüedad, fundadores o nuevos, por origen, internos o externos, o por perspectivas del modelo, institucionales o comunitarios. Estos grupos no son estáticos, más bien parecen accionarse en función a éstas categorías catalogadoras que se perfilan como banderas o marcas identitarias que los actores de las sedes despliegan en situaciones de conflicto de perspectivas. En el siguiente acápite profundizaré en las significaciones de interculturalidad en los actores de las sedes que se vieron involucrados en los procesos de evaluación de los CIEES, Las Selvas y Grandes Montañas. En sus descripciones de lo que comprenden por interculturalidad en la ESI y por intencionalidad del proyecto UVI se despliegan estas definiciones identitarias sobre sí mismos y hacia otros actores de la UVI. Entender las divisiones descritas en el presente acápite permitirá comprender tanto lo que se alude con estas referencias identitarias, como contextualizar las tendencias en las significaciones de interculturalidad que describiré a continuación.

6.3. La polisemia de la interculturalidad en las sedes de la Universidad Veracruzana Intercultural: Xalapa, Las Selvas y Grandes Montañas

A pesar del re-acercamiento entre las sedes y la dirección iniciado en el 2013, la polisemia de la interculturalidad al interior de la UVI continúa presente y es explicada por Shantal Meseguer como la diferencia entre quienes están “más alineados con la UV y no les importa mucho el modelo y quienes sí quieren hacer un trabajo diferente y más nuestro [de la UVI]” (entrevista, 13/12/2017). Como señalé en el acápite anterior, esta polisemia se define en gran medida por la auto-adscripción de los sujetos de la UVI a las categorías identitarias antes mencionadas, fundadores, nuevos, comunitarios, institucionales, externos o internos; y se activa principalmente cuando se quiere legitimar una postura con respecto a la intencionalidad del proyecto UVI, es decir, su objetivo.

La polisemia a la que me refiero se juega con distintos matices entre los dos polos de sentido mencionados en el capítulo 4 sobre la interculturalidad, condensados en un extremo en la comprensión de la ESI como política compensatoria de inclusión social y en el otro en la comprensión de la ESI como proyecto de transformación. Cada una de estas perspectivas afecta las subjetividades de los sujetos (Strathern, 2000) que se comprometen con uno u otro proceso, determinando distintos caminos y prioridades en su trabajo cotidiano. De esta forma, para los más próximos a la comprensión de la ESI como política compensatoria de inclusión, la misión central de su trabajo es el fortalecimiento de la UVI como programa de educación superior, con una oferta educativa de calidad que se traduzca en oportunidades de desarrollo para los jóvenes indígenas equivalentes a las de sus pares urbanos y de clases medias. Para los más próximos a la comprensión de la ESI como proyecto de transformación, el compromiso puesto en su trabajo está en la construcción de una propuesta educativa alternativa, basada en la visión crítica del moldeo educativo vinculado y dependiente del modo de acumulación capitalista actual.

Así, mientras para los actores que se ubican en el primer grupo las referencias son la justicia social y la equidad (Aimé López, entrevista, 20/06/2016) para los segundos las referencias son la descolonización de la educación y el buen vivir como horizonte crítico al desarrollo (Julieta Jaloma, cuaderno de campo entrevista con CPAE proceso de evaluación, 20/09/2016). Bajo estos horizontes de sentido la acción de los primeros tenderá a la equiparación del proyecto de la UVI con el sentido de calidad difundido por la política de

aseguramiento de la calidad nacional y de la UV; mientras la acción de los segundos tenderá a la revisión y construcción de una propuesta educativa descolonizadora.

Como mostré en el capítulo 5, el proceso de evaluación de los CIEES por el que pasó la LGID en las sedes Las Selvas y Grandes Montañas, aparece como espacio de visualización de estas interpretaciones y subjetivaciones, siendo que desde el objetivo de la equidad y la calidad algunos tendieron a comprender la evaluación como el correcto desarrollo de la autoevaluación para la visualización de la calidad del programa; frente a eso, y desde el objetivo de construir una propuesta educativa descolonial (descolonizadora), otros tendieron a comprenderla desde una actitud perspicaz sobre la significación de calidad con especial atención en no diluir el enfoque intercultural en el proceso. Desde una perspectiva grupal y de conjunto, podría adelantar que la sede Las Selvas tendió a ubicarse en la primera perspectiva, en tanto la sede Grandes Montañas tendió a ubicarse en la segunda. De esta forma, el proceso de la evaluación disparó la explicitación de los distintos posicionamientos presentes en las sedes en torno a la intencionalidad del proyecto UVI y la significación de interculturalidad que lo sostiene.

Decía en el acápite anterior que las disidencias en las significaciones de interculturalidad ocurrían no solamente entre la dirección en Xalapa y las sedes, sino también al interior de las sedes. Estas escisiones, si bien desplegaban el uso de categorías identitarias como los fundadores, nuevos, internos o externos, las diferencias concretas se encontraban en la comprensión de la intencionalidad del proyecto UVI, habiendo al interior de los mismos grupos de fundadores, nuevos, internos o externos algunos más comunitarios y otros más institucionales. De esta forma, encontré, por ejemplo, que en la sede Las Selvas, al interior del grupo de fundadores existe una división, mantenida desde su inicio, entre los más comunitarios y los más institucionales. Esta presencia de ambos grupos se llega a percibir como bandos contrapuestos (Shantal Meseguer, 13/12/2017) y, en este sentido, la percepción del posicionamiento general de la sede en los niveles más amplios de la UVI dependerá, en gran medida, de la capacidad de liderazgo y preeminencia que ejerza el o la coordinadora de la sede y su comprensión del proyecto UVI.

Así, en los primeros años primó en la sede y en su imagen hacia afuera, la tendencia comunitaria impulsada por el coordinador del momento, Crisanto Bautista, y docentes como Julieta Jaloma y Verónica Munier, todos fundadores. Desde este liderazgo se construyó la imagen de la sede Las Selvas como la principal detractora del proceso de institucionalización de la UVI iniciado en 2007. Desde el año 2009, con la estrategia de Sergio Téllez de enviar actores más institucionales a las coordinaciones de sede, la voz de la coordinación fue tomando un rumbo más institucional, lo que se fortaleció en la coordinación de Florentino Cruz (2011 – 2014), que se vio más próximo a las tendencias de institucionalización de la UVI en la UV. A pesar de no ser fundador, Florentino Cruz contó con el apoyo de otros docentes fundadores de tendencias institucionales como Aimé López, Félix Jáuregui y Eva Zárate.

En el año 2016, asume la coordinación de la sede Areli Castilla Chiu, quien, a pesar de mostrarse más próxima a la tendencia comunitaria inicial de la sede, no ha logrado contrarrestar la primacía que el grupo de los institucionales conquistó en los años anteriores, con lo cual la postura general de la sede sigue tendiendo a la institucionalización de la UVI y a la comprensión compensatoria de la interculturalidad. Así, si en un primer periodo la sede Las Selvas se contraponía a la dirección en Xalapa rechazando el proceso de institucionalización, diez años después es la misma sede la que se presenta más tendiente a dicho proceso (Shantal Meseguer, 13/12/2017). En este caso la evaluación de los CIEES a la LGID en la sede Las Selvas es un marco muy interesante para analizar los discursos y significaciones de interculturalidad y objetivo de la UVI en dicha sede.

Como señalé en el capítulo 4, en la sede Las Selvas Aimé López se desempeñó como responsable y coordinadora de la evaluación. La poca participación del equipo docente y los conflictos y divisiones ya arrastrados por la sede explican también que la realización de la autoevaluación recayera en gran medida en Aimé. Si bien Aimé logró un gran apoyo y participación de Erika Fuentes, por lo observado, ellas fueron responsables por el proceso de autoevaluación, contando con apoyos puntuales en fechas específicas para la finalización del proceso. De esta forma, el liderazgo de Aimé, traducido también en la concentración de la información y decisiones vinculadas al trabajo de la auto-evaluación, responden a una cierta

apatía detectada en el resto del equipo de la sede con respecto a la evaluación (Aimé López, entrevista, 20/06/2016). Dada esta centralidad de Aimé en la autoevaluación y su influencia en el desarrollo de la metodología de autoevaluación de la LGID en la sede, serán en gran medida en sus percepciones en las que me base para describir las comprensiones de la intencionalidad del proyecto UVI y de la significación de la interculturalidad en la sede Las Selvas⁵¹.

Dicho esto, la comprensión de Aimé López del objetivo de la UVI, respaldada en su autodefinición como fundadora de la UVI, señala explícitamente la preocupación por garantizar que la UVI funcione como una instancia de justicia social:

... creo que la UVI está ahora un poco más madura en relación a lo que piensa como su programa educativo. Sobre esto ha tenido dos momentos importantes de reflexión, uno en Huatusco, en 2008, con Sergio Téllez, que fue un momento importante de reflexión “hacia dónde va la UVI”, “qué queremos de la UVI”. El otro momento importante acaba de suceder, en esta revisión que hizo Gunther [Dietz], “hacia dónde vamos”. Yo creo que lo que yo jalo para mí de esta reflexión de la nueva UVI, es que lo que se quiere es que formemos egresados o personas más pertinentes a los retos que implica vivir en su comunidad, pero también región y país. Que sean adecuados a lo que está sucediendo ahora, que antes se hablaba mucho, en ese primer tiempo, del estudiante que fuera competente en su Comunidad y cuando lo sacas y lo mandas a otra Comunidad o Región ¿qué hace? Nada. Porque solo está como formado en función a los retos que implica su Comunidad y debe de tener las competencias pertinentes para resolver los problemas, no solo de su Comunidad, sino de otras regiones, de su país, de alguna manera (Aimé López, entrevista, 20/06/2016).

La demanda de Aimé López, está en que la significación de interculturalidad en un programa de educación intercultural está en el equilibrio entre la visión hacia adentro de la comunidad

⁵¹ El trabajo de Mateos Cortés (2011) analizar la diversidad de significaciones de interculturalidad en la sede Las Selvas de la UVI.

y sus necesidades y la visión hacia afuera, y las necesidades de la región y país. Su crítica es que antes, y aun para algunos actores de la UVI, la visión es muy hacia adentro y eso genera una deuda con los estudiantes que no se ven preparados para emplearse fuera. Según esto, para Aimé, un programa que mira y prepara para los 3 niveles o espacios (comunitario, regional y nacional), se reflejaría en egresados capaces de conocer su comunidad y leer el entorno, además de poder emplearse y responder a las demandas que existen en su región u otras regiones, para adaptarse y desempeñarse en cualquier lugar. Así, lo diferencial de una propuesta intercultural, para Aimé, está determinado por representar una oportunidad de ampliación educativa negada para los jóvenes de estas regiones hasta la llegada de la UVI. En este sentido, parte determinante de su objetivo está en lograr ofrecer educación superior a jóvenes que históricamente no habían podido acceder por las distancias y carencias económico-sociales que arrastran:

... antes que llegáramos aquí como un proyecto educativo, las chicas solo estudiaban hasta primaria o un poco más. No tenían la oportunidad de salir a las zonas urbanas donde estaban los centros de educación superior, por cuestiones de recursos y situaciones culturales en las que las mujeres que se exponen más son mal vistas y tienen pocas ofertas matrimoniales. Entonces al abrirse esta posibilidad de tener una educación superior, geográficamente cerca, de entrada, te permite que te tu familia te deje ir sin irse demasiado de la comunidad. De esta forma, estamos comprometidos con abrir estas oportunidades (Aimé López, entrevista, 20/06/2016).

Lo más importante, por lo tanto, del trabajo de la UVI es lograr ofrecer educación superior a quienes estuvieron excluidos y hacerlo en consideración a las condiciones de las cuales vienen y en las cuales viven:

Por otro lado, si yo tengo un estudiante que al acabar la licenciatura tiene un promedio de 9 y medio y tuvo mención honorífica. Tú dices “es un estudiante de calidad” pero lo que no ves, no sabes, es que ese estudiante llegaba a la escuela sin desayunar, ni comer y en su casa no tenía energía eléctrica y hacia las tareas

con una vela y que necesitaba estar en el centro de cómputo de la escuela porque en su casa no había como hacerlo y fue un estudiante exitoso. Pero ese requiere de un enfoque especial, tenemos que saber quiénes son nuestros estudiantes y qué necesitan para poder apoyarlos... (Aimé López, entrevista, 20/06/2016).

De esta forma, al referirse a la necesidad de un enfoque particular, Aimé centraliza las necesidades específicas que tienen los estudiantes de la UVI por llegar de zonas de pobreza. No se hace mención a procesos pedagógicos distintos sino a la necesidad de contar con medidas compensatorias para poder equiparar a los jóvenes que llegan a la UVI con los estudiantes universitarios urbanos. Es por este motivo que, como mostré en el capítulo 5, en el proceso de autoevaluación lo fundamental es mostrar que se cumplen todos los indicadores, interpretados como criterios de calidad, mostrando que se logran a pesar de las dificultades de las condiciones de trabajo.

Es interesante también considerar los cambios ocurridos en la dirección de la UVI que, como mencioné con anterioridad, desde 2013 en las direcciones de Dietz y Meseguer Galván, tendieron a retomar los procesos de priorización y autonomía de las sedes, iniciado por Sergio Téllez. Además, el trabajo llevado a cabo para la formalización del enfoque intercultural de la UVI, que puede verse claramente retratado en los principios de la IVG, muestra en estas direcciones una tendencia a mantener los procesos de institucionalización que sean necesarios para mantener el respaldo de la UV (Shantal Meseguer, 13/12/2017), al mismo tiempo que se inician procesos de diferenciación interna de la UVI en la UV. Ejemplo de esto último es la aprobación por la UV de un proceso de ingreso particular para la UVI en 2016, la asignación de plazas para la UVI reconociendo su propio proceso de basificación y la elaboración y aprobación del reglamento interno de la UVI.

En esta búsqueda de equilibrio entre la institucionalización, ahora fortalecimiento de la relación con la UV, y la comunitarización, comprendida ahora como la construcción propia y desde las sedes en rutas colegiadas, la dirección de Shantal Meseguer ha tendido a centralizar la comprensión de la intencionalidad de la UVI en su aporte a la transformación de la sociedad. Para esto, la construcción de un modelo educativo alternativo consistente ha

sido clave, siendo un paso fundamental la validación interna y colegiada de los criterios de la IVG y la ampliación de la oferta educativa desde programas que centralizan la presencia de saberes comunitarios, como el diplomado en salud intercultural, y la problemática y experiencia en resolución de problemas de las comunidades, como la licenciatura en derecho con enfoque de pluralismo jurídico. Así, aunque esta dirección siga siendo percibida por algunos como tendiente a la institucionalización, para otros es visible la tendencia hacia mayor apoyo a lo comunitario. Como mostraré a continuación, esta postura de la dirección de la UVI en el periodo 2014-2018, que es vista por diversos actores de las sedes como el retorno al modelo original y el acercamiento a una tendencia más comunitaria, estará en confrontación o sintonía con los actores de las sedes según se jueguen las fuerzas de los institucionales y comunitarios en cada una.

El proceso de evaluación también aparece como elemento potencializador de la explicitación de esta significación de interculturalidad en la dirección de la UVI, siendo que, como señalé en el capítulo 5, a lo largo de los dos procesos de evaluación por los que pasó la UVI en su gestión es posible identificar un cambio en la comprensión de la intencionalidad de la evaluación en Shantal Meseguer. Este cambio, que tiende hacia la centralización de la planeación interna como finalidad útil de la evaluación, se refleja en una explicitación cada vez mayor en las conferencias de la directora en las sedes de los procesos propios del enfoque intercultural y sus comprensiones de interculturalidad crítica. Este posicionamiento tendiente a explicitar su significación de interculturalidad y comprensión de la intencionalidad de la UVI, se traducen en la necesidad de instar a los estudiantes y docentes a comprender su pertenencia a una institución no convencional, transformadora y descolonial.

Como señala Shantal Meseguer, en una conferencia ofrecida a la comunidad de la UVI sede Grandes Montañas, en su proceso de preparación para la evaluación, es necesario comprender que la intención de la ESI, y de la UVI en particular, se construye en contraposición a la lógica compensatoria y modernizadora de las políticas indigenistas de educación:

Es importante recordar que la historia de educación indígena en México es muy antigua, reconocida en América latina como pionera. Sin embargo, fue una

educación que cometió muchos errores, pretendió modernizar a los indígenas para que fueran parte del país y dejaran de ser pobres, pero quitándoles su identidad y negando sus conocimientos. Pero también de esa educación salieron muchos profesionales algunos de los cuales también son hoy sus maestros, están en la UVI, y quieren hacer cosas distintas, justamente por haber tenido esa experiencia y analizarla de forma crítica. Esos modelos sí formaron intelectuales y profesionistas indígenas que hoy actúan y actuaron también en movimientos sociales, pero también impactaron en generaciones enteras de jóvenes indígenas desarraigados de sus comunidades. En estas políticas indigenistas ha habido muchas etapas distintas, por ejemplo, en algunos momentos se promovió el uso del enfoque de la diversidad cultural como estrategia, no como fin: “Que aprendan en su lengua para que luego puedan castellanizarse”. La lengua era vista como recurso para aprender la cultura hegemónica. Y en México hemos visto también la exaltación de lo indígena como imagen a ser vendida, para que la vendamos como recurso turístico, para generar riqueza económica, su folclorización, “quédense como están porque así podemos venderlos y mostrarlos”. También están las políticas compensatorias donde la diversidad es desigualdad, no es el problema que sean indígenas, sino que son pobres, hay que darles dinero... Como PROSPERA [...] (Shantal Meseguer, conferencia, UVI GM, 10/11/0216).

Ante esta crítica, que desvincula la intencionalidad de la UVI de la inclusión social desarraigante, mediante la modernización y capitalización de los indígenas, propone entender que el modelo que la UVI construye se vincula con un movimiento latinoamericano de descolonización que se caracteriza por la denuncia de la interculturalidad como continuación del indigenismo y demanda la construcción de una interculturalidad crítica:

En América Latina el movimiento de descolonización, de reflexión donde hay muchos intelectuales que demandan que esta educación no sea solo para los indígenas sino para todos. La universidad es pluriversidad, no hay verdades universales, la diversidad de verdades es lo universal. En 2008 en la Conferencia

Regional de Educación Superior en Cartagena de Indias, Colombia, se habló de los lineamientos de la educación superior, no intercultural sino educación superior en general. Y, decía la declaración de esa conferencia: “nuestra región es intercultural y plurilingüe, se deben promover la interculturalidad, el diálogo de saberes, el reconocimiento de la diversidad de valores y de formas de aprendizaje. La educación superior debe reafirmar y fortalecer el carácter multicultural, multiétnico y multilingüe de la región”. También hay investigadores científicos que están diciendo que los conocimientos indígenas deben tener el mismo valor para incorporarse a la educación. Dicen que es un error decir que porque no son científicos no deben estar en la escuela. Esto es un engaño. Si pensamos la industria farmacéutica toda está formada en conocimientos de medicina tradicional, extraída por antropólogos y biólogos, puestas en lenguaje científico y luego nos la venden. Sacaron los conocimientos y los volvieron una mercancía, hoy la regresan y nos la venden. Nosotros tenemos esta misión, de ahí venimos. Eso queremos. Nosotros no respondemos a la expansión de “ahí no hay una universidad, pongamos una”, no, no estamos aquí por eso. Nosotros estamos aquí por estas leyes y estas discusiones y creemos que la universidad es un derecho a aprender de esta forma, es un derecho, con la visión pluricultural para todos (Shantal Meseguer, conferencia, UVI GM, 10/11/0216).

Desde este marco de referencia, Shantal Meseguer explicita claramente que la significación de interculturalidad es como proceso crítico y transformador de la sociedad y, en este sentido, como elemento central del enfoque educativo la propuesta de la UVI:

No llegamos para “pobrecitos, son indígenas” sino porque son sujetos que toman decisiones y para eso tenemos un enfoque intercultural, no inclusivo, no por cuotas. Un enfoque intercultural implica la transformación de la sociedad, de la escuela, para evitar relaciones de desigualdad o relaciones asimétrica. Estamos haciendo y desarrollando un enfoque intercultural que está considerando formar jóvenes indígenas que cuestionen las relaciones asimétricas y promoviendo otro

tipo de relaciones para transformar la sociedad y la universidad (Shantal Meseguer, conferencia, UVI GM, 10/11/0216).

Para Meseguer, las bases de este enfoque intercultural se definen desde la presencia de las comunidades y sus saberes en el espacio escolar:

pensamos que aprendemos mejor cuando estamos en la comunidad, aprendizaje situado, eso hacemos. Siempre aprendemos con otros, en la interacción, en una comunidad. Cuando estamos aprendiendo nos estamos transformando a nosotros mismos. Ahí está la educación como proceso de identidad [...] también aprendemos con práctica, haciendo cosas, esas cosas se vuelven una experiencia cuando tienen significado. Con ese significado las podemos compartir, podemos reflexionarlas y aprender de ellas. Y tienen sentido porque parten de la realidad concreta y de nuestras lenguas y formas de pensamiento (Shantal Meseguer, conferencia, UVI GM, 10/11/0216).

Como mostré en el capítulo 5, es desde estas significaciones de interculturalidad y de la intencionalidad de la UVI, que la dirección de Shantal Meseguer comenzó a identificar la utilidad de la evaluación en la planeación institucional. De esta forma, tendió a fomentar y apoyar la evaluación de las sedes desde la importancia de visibilizar el enfoque intercultural y las formas particulares de trabajo de la UVI. Así, asumió que era importante visibilizar todo lo que parecieran carencias o errores por no aparecer de forma positiva en la respuesta de los indicadores de la metodología de autoevaluación. Como señalado en el capítulo 5, aparentemente para Meseguer lo más importante era explicar las formas de trabajo más que demostrar que todo se hace. La evaluación, al ser interpretada como proceso de evaluación interna y planeación, se volvió posibilidad de visibilizar el enfoque intercultural y fortalecer su funcionamiento (Shantal Meseguer, 13/12/2017). Recuperando la discusión sobre las disidencias en las significaciones de interculturalidad resulta evidente que el posicionamiento de la dirección de Meseguer distaba del que se difundía desde la sede Las Selvas en su autoevaluación.

En el caso de la sede Grandes Montañas, a diferencia de la sede Las Selvas, los fundadores son minoría frente a los “nuevos”, entre los que se encuentran miembros del SEMV que llegaron de Xalapa en 2009, académicos que ingresaron en 2007 con el cambio de oferta educativa y otros que ingresaron más recientemente. En lo que respecta a los más nuevos miembros de los equipos de las sedes, es importante resaltar que tanto en la sede Las Selvas como en la sede Grandes Montañas hay entre sus académicos egresados de la LGID. En Grandes Montañas también se apela a la autodefinición como fundador o interno marcando al otro como externo o institucional (cuaderno de campo, UVI sede GM, noviembre 2016), aunque aquí es interesante que se tiende a compartir, a pesar de la pertenencia a estos grupos, una comprensión más comunitaria de la forma de construir el enfoque intercultural de la UVI.

En sus trece años de funcionamiento, la sede Grandes Montañas ha tenido cuatro coordinadores, Víctor Abasolo, Norma Loeza, Rafael Nava y Felipe Mata. Salvo el actual coordinador, Felipe Mata, los otros tres son fundadores de la UVI en la sede, aunque Rafael Nava haya comenzado en la sede Huasteca. De la misma forma hasta comienzos de 2018 los cuatro se encontraban aun en la sede. En la sede Grandes Montañas primó también en sus primeros años, la tendencia comunitaria, siendo que con el cambio en la oferta educativa y el inicio de la institucionalización en 2006-2007 se generó un distanciamiento con la dirección de la UVI similar al descrito para la sede Las Selvas. Si bien como recuerda Shantal Meseguer (13/12/2017), la sede Las Selvas fue la abanderada en la resistencia contra la institucionalización, la sede Grandes Montañas fue también un foco de resistencia importante.

En los años siguientes a este momento de resistencia, y en la mayoría de casos por los motivos descritos en el acápite anterior, llegaron a la sede Grandes Montañas actores como Adriana Ávila Pardo y Cuauhtémoc Jiménez Moyo de Xalapa, Rafael Nava de la sede Huasteca y Claudia Eguiarte de la sede Totonacapan. En términos generales se puede decir que todos son más proclives a la significación de la interculturalidad crítica y a la comprensión de la intencionalidad de la UVI como espacio de transformación social. Sin embargo, a partir de la simpatía que declara tener Cuauhtémoc Jiménez con el MEIF y de su postura tendiente a la aproximación de la UVI a los avances y elementos positivos de la UV, es reconocido en

parte como a favor de la institucionalización. Sin embargo, su postura considera también los retos que implica el trabajo en la UVI, no exclusivamente a partir de las carencias y dificultades que viven sus estudiantes sino desde el reconocimiento de la necesidad de pensar un enfoque intercultural (cuaderno de campo, UVI sede GM, noviembre, 2016).

Por lo que pude observar en los distintos momentos del trabajo de campo, en el equipo de esta sede identifiqué la manutención en el tiempo de un posicionamiento que intenta equilibrar la formalización del vínculo con la UV y la decurrente institucionalización, con la construcción propia de un modelo educativo que centraliza el uso, estudio y difusión de las lenguas, la presencia y difusión de los saberes de las comunidades y responder a las necesidades y demandas del entorno. Se trataría más de una demanda por estar presentes en la UV desde la construcción de rutas propias, visibilizando que el proyecto educativo y las condiciones del entorno exigen otras formas de trabajo. Así, la llamada institucionalización, o la pertenencia a la UV, en esta sede no parece asumirse como la convencionalización de la UVI como un programa más de la UV, sino la legitimación en la UV de la forma particular de trabajo de la UVI. Esta comprensión parece sintonizar con el camino trazado en la dirección de Shantal Meseguer.

No sin divergencias internas y sub-grupos al interior de las sedes, es posible observar que en Grandes Montañas se logra impulsar procesos de trabajo conjunto donde las diferencias aparecen, pero no limitan la construcción de rutas propias de trabajo. Ejemplo de esto es el propio proceso de autoevaluación de la sede, dirigido y coordinado por una de las fundadoras y primeras coordinadoras de la sede, Norma Loeza, quien contó entre sus principales aliados con actores nuevos como Cuauhtémoc Jiménez y Carlos Octavio Sandoval, quién ingresara a la UVI en el año 2015. Estos tres actores ejemplifican posicionamientos divergentes en relación con la significación de interculturalidad y comprensión de la intencionalidad de la UVI; sin embargo, abordaron la autoevaluación desde la certeza de visibilizar la construcción del enfoque de la interculturalidad en la sede. Esto resultó evidente en la entrevista a docentes en la evaluación de pares en la sede, cuando los pares evaluadores preguntaron a los docentes por su consideración sobre la pertinencia de la visión y misión de la UVI. Como se muestra a continuación se hace hincapié en el componente político del programa educativo que busca

resarcir a la población indígena históricamente excluida; sin embargo, cuestiona ser un proyecto compensatorio porque su propuesta no es incluir a los excluidos en los procesos convencionales existentes:

... la UVI tiene un contenido complejo, y tiene una visión con un fuerte componente político. El gran componente político que busca fortalecer formas de vida y culturas que históricamente se han visto desfavorecidas. Lo que hoy se comienza a denominar colonialidad, la denuncia porque los pueblos indígenas han vivido procesos coloniales, porque, de alguna manera, el ser independiente no se tradujo necesariamente en una independencia compleja, a nivel práctico. Muchas situaciones de dominación se perpetuaron en los países latinoamericanos y en las culturas indígenas. Entonces ese fuerte componente político está en la misión y la visión de la UVI y por ahí a inicios del siglo XXI se comenzó a platicar en todo México, claro como parteaguas está el levantamiento zapatista, pero en la década de los 90 y principios del 2000 se comenzó a puntualizar el desafío político que tenía este país y de ahí viene la pertinencia de este tipo de instituciones que buscan revitalizar formas de vida que han sido negadas históricamente. Entonces fortalecer la lengua, recuperar relaciones ancestrales como la relación con la tierra, con la naturaleza en general [...] se buscan promover relaciones equitativas entre la gente, relaciones horizontales entre la gente, que de alguna manera contribuyan al fortalecimiento de las regiones donde están estos grupos indígenas (Cuauhtémoc Jiménez Moyo, entrevista CPAE, Orizaba, 24/04/2017).

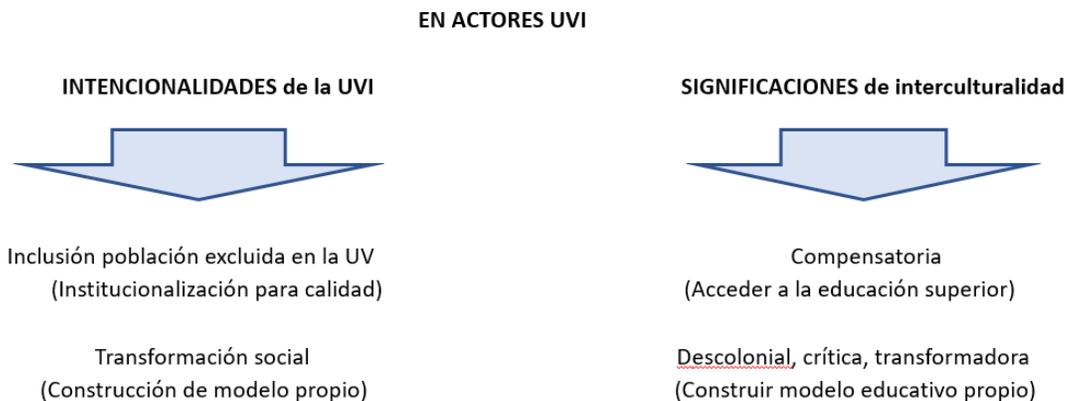
Sólo para complementar lo que dice el compañero, me parece que la respuesta se vuelve muy evidente cuando hablamos de la exclusión, porque persiste una desigualdad económica, persiste una situación de rezago educativo en educación básica, educación media, y una exclusión del pensamiento lo que está generando que las lenguas se están desplazando rápidamente en esta negación del ser indígena. Entonces todas estas realidades que dan pie a la misión y visión del programa educativo continúan vigentes, sigue ese colonialismo interno, eso sigue

ahí. Me parece que eso hace que nosotros sigamos con entusiasmo tratando de avanzar a generar una transformación social. Es un componente político ético y eso es el aspecto educativo (Carlos Octavio Sandoval, entrevista CPAE, Orizaba, 24/04/2017).

Además de estos aspectos también somos una de las dos opciones educativas que hay en la región, de las pocas opciones de continuar educación superior para los jóvenes de la región, eso nos da mucha pertinencia (Norma Loeza, entrevista CPAE, Orizaba, 24/04/2017).

Estas intervenciones traen elementos relacionados tanto con la interculturalidad crítica, como con la justicia social y exclusión y con la pertinencia de un programa que llega donde no existía otra oferta educativa. Sin negarse los unos a los otros, el equipo recoge la combinación de todas estas intencionalidades y significaciones de interculturalidad de las más transformadoras a las más incluyentes. La convivencia de estos posicionamientos no impidió el desarrollo de la autoevaluación que incluyó tanto las preocupaciones y avances por la formalización del programa de estudios como los avances en torno a la construcción de una ruta propia de trabajo. Como señalado en el capítulo 5, desde el posicionamiento de esta sede ante la evaluación, el desarrollo de la autoevaluación se caracterizó por el surgimiento de propuestas e ideas para resolver problemas de la gestión del programa y para mejorar el enfoque intercultural. En este sentido la evaluación fue una oportunidad que abrió luces para conocer más a fondo los logros del programa en la sede desde el interés por fortalecer el enfoque intercultural.

Gráfico 10. Comprensiones de las intencionalidades de la UVI y de las significaciones de la ESI en actores de la UVI



Elaboración propia

Como puede verse, la polisemia de la interculturalidad en las sedes y la dirección durante el periodo de la evaluación se juega entre la interculturalidad compensatoria y la interculturalidad crítica, y en el caso de la acción de la UVI es referida como la convencionalización del enfoque en la institucionalización para ser UV, o la tendencia más comunitaria que demanda miradas propias sobre los procesos educativos. Estas comprensiones además de determinar sus formas de trabajo en la UVI, al visibilizar distintos objetivos y misiones del programa, también determinaron comprensiones distintas de la evaluación y, principalmente, usos diferentes de la misma. De esta forma, mientras la UVI Grandes Montañas construyó las bases para un proceso de planeación y mejora interna, la sede Las Selvas al no apropiarse de este objetivo en la evaluación ha tenido dificultades para construir y dar seguimiento a un plan de mejora.

6.4. Significación de la interculturalidad y sus objetivos en los pares evaluadores

En los procesos de evaluación se evidencia la polisemia de la interculturalidad en otro grupo de actores, se trata de los pares evaluadores, algunos familiarizados con los procesos de construcción de espacios interculturales de educación superior y otros descubriendo la existencia de la política de ESI en el proceso de evaluación. Como mencioné en los capítulos precedentes, en el caso de la evaluación llevada a cabo en la sede Las Selvas, para la

autoevaluación se utilizó la metodología para UUII y se registró ante los CIEES para ser evaluada por el CI de Artes, Educación y Humanidades, donde se ha evaluado la mayor parte de programas de universidades interculturales hasta la fecha. En el caso de la evaluación en la sede Grandes Montañas, se utilizó la nueva metodología de autoevaluación unificada de 2015, llamada GAPES, y se registró por los CIEES para ser evaluada por el CI de Ciencias Sociales y Administrativas.

En el caso de los pares evaluadores, la significación que tengan de la interculturalidad es un tema clave porque a partir de esa comprensión interpretarán los avances de un programa que se declara de esta naturaleza. Sin embargo, si bien, los pares evaluadores pasan por una capacitación ofrecida por los CIEES para esclarecer las comprensiones institucionales sobre evaluación y calidad, las significaciones de interculturalidad no son materia de discusión y debate. Por este motivo identificar las comprensiones de interculturalidad de los pares evaluadores es un ejercicio de interpretación de sus intervenciones y actitudes durante las visitas de evaluación de pares en las sedes Las Selvas y Grande Montañas.

En la sede Las Selvas, al inicio de la visita de evaluación los pares evaluadores, Héctor Muñoz Cruz de la UAM, Susana Suárez Paniagua de la ENES León y Célida del Carmen Rodrigo Félix de la UAIS, saludaron a la comunidad de la sede, señalando por qué se encontraban presentes en el ejercicio de evaluación, apuntando, evidentemente, sus comprensiones del sentido de la misma, y dejando ver su comprensión de lo que implica estar evaluando un programa intercultural:

Estamos muy contentos de estar aquí con ustedes. El proceso de evaluación se refiere al reconocimiento y sobre todo la oportunidad de mejorar el programa con el interés de que ustedes los alumnos reciban lo mejor. Y creo que la universidad veracruzana está muy dispuesta a trabajar con ustedes para pues lograr mejores cosas. Estamos muy contentos de estar aquí. Sobre todo, de estar con muchos hablantes de diferentes lenguas y aunque nosotros no sabemos, al menos yo no sé una lengua indígena, me gustaría saludarlos y desearles que sea lo mejor en esta evaluación (Susana Suárez Paniagua, plenaria, UVI Las Selvas, 19/09/016).

Para Susana Suárez Paniagua, la evaluación busca la mejora para que los estudiantes reciban lo mejor, se hace también referencia a la UV y no se hace mención a la interculturalidad. En otra postura se observa a la evaluadora Célida del Carmen Rodrigo Félix, quien subraya la condición de interculturalidad de la UVI Las Selvas recalando que esa propuesta enfrenta diversos retos:

Estoy muy contenta y quería agradecerles porque me siento muy bien recibida. Yo vengo de Sinaloa, municipio del Fuerte, de la primera universidad del modelo intercultural, anteriormente UAIM, ahora UAIS. Me siento muy feliz de poder vivir este momento de inter aprendizaje con ustedes. Es un placer poder conocer y aprender de otras experiencias de universidades interculturales con los retos particulares que nos toca vivir (Célida Del Carmen Rodrigo Félix, plenaria UVI Las Selvas, 19/09/2016).

Como puede apreciarse en las palabras de los evaluadores, es para la investigadora que proviene de otra UI que la práctica de un programa intercultural es diferente y requiere de una atención diferenciada. Para la investigadora de la ENES unidad León, es importante señalar el carácter multilingüe de los estudiantes de la UVI, pero su intervención no permite identificar alguna particularidad en relación con cómo percibe que debiera ser evaluada una propuesta intercultural. Ya en la presentación, Héctor Muñoz Cruz, se apunta la tarea de la evaluación sin detenerse en referencias a la interculturalidad como condición diferenciadora de un programa de educación superior.

[...] fuimos comisionados por un organismo que se llama Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, que es un mecanismo semipúblico que tiene como misión certificar que las instituciones de educación superior de México den cumplimiento a un compromiso que tomó el Estado mexicano a nivel global, de sumarse a este movimiento global-mundial de elevar la calidad de la educación [...] (Héctor Muñoz, plenaria, UVI, Las Selvas, 19/09/2017).

Más adelante en su presentación, retomando el discurso de bienvenida de Shantal Meseguer, Muñoz Cruz recobra la idea de la pertinencia y la equidad como componentes de la calidad, subrayando que a estos criterios deben sumársele la vinculación y presencia externa del programa en la región y país y su aporte a la movilidad social de sus egresados. En este sentido, y como señalado en el capítulo 5, parece intentar señalar que si bien los programas interculturales definen rutas distintas de trabajo, éstos deben aportar también al desarrollo individual y regional de los estudiantes. En este sentido, parece estar apuntando a una comprensión de objetivo de la educación superior basado en la propuesta del capital humano, en la movilidad social y la equidad, que se matiza a partir de la necesidad de garantizar la pertinencia de la educación ofrecida.

Resultó muy ilustrador en la evaluación de la sede Las Selvas que, aunque el coordinador del CPAE, había señalado que no revisarían las carpetas de evidencias por no contar con el tiempo necesario, Célida Rodrigo Félix, insistió en revisarlas. Esto fue tomado inicialmente por el equipo de la sede como una actitud muy exigente de quién quería realmente corroborar lo que se hacía, como una actitud más fiscalizadora en la evaluación. Sin embargo, luego explicó que quería conocer el sistema de tutorías y otros procedimientos de la UVI para aprender y replicarlos en la UAIS. Es decir, para esta evaluadora, era evidente que una propuesta intercultural tiene implicaciones en las formas de su acción práctica, que deben buscar estrategias específicas para procesos como el acompañamiento a estudiantes en sus procesos formativos.

También fue ilustrador que durante la entrevista del CPAE con los estudiantes, sólo ella, centralizara el componente intercultural del programa educativo. Así, mientras Susana Suárez, mantuvo las preguntas neutras y generales en torno al conocimiento y opinión de los estudiantes sobre la misión y visión del programa, el plan de estudios, el perfil de egreso y el modelo educativo, el uso de TICS, las clases optativas, y la vinculación y participación en eventos; Célida Rodrigo Félix, no formuló preguntas literales sino que propuso algunos temas más abiertos solicitando a los estudiantes que pensarán en sus casos personales, como, por ejemplo, cómo conocieron el programa de la UVI y por qué lo eligieron. Luego preguntó

por los apoyos como albergues y, finalmente, por lo que entendían por modelo intercultural. A esto los estudiantes respondieron apelando al intercambio de saberes, describiéndolo como el aprender de las personas mayores y de los y las campesinas y no solo de los libros. Por lo que pude observar, frente a este grupo de preguntas, aparentemente más complejas por demandar reflexiones propias, los alumnos se sintieron más motivados a participar.

Aparentemente, Célida Rodrigo fue quien tuvo especial interés en aterrizar la comprensión del programa educativo a las necesidades y complejidades en una experiencia intercultural, tal vez por ser la única evaluadora que conoce desde dentro el funcionamiento de un programa intercultural. Sin embargo, es importante señalar que en el posicionamiento cuestionador de Héctor Muñoz Cruz es posible identificar un interés en los retos de la aplicación de una propuesta intercultural que sea capaz de construir un horizonte educativo propio que sea útil para los jóvenes que accedan a ella y que les permita alcanzar también el objetivo de la movilidad social. Señalé en el capítulo anterior que para Héctor Muñoz la educación debería considerar la pertinencia para no ser vehículo de desarraigo, pero al mismo tiempo debería mantener su compromiso con el capital humano como promesa de desarrollo. En este escenario su significación de interculturalidad se ubica en una posición intermedia entre la inclusión y la transformación.

En el caso de la visita de CPAE a la sede Grandes Montañas, tuve autorización del CPAE para estar presente, como observadora, en las entrevistas de egresados, docentes, personal administrativo y empleadores; además de acompañarlos en los recorridos por la sede. El primer día se realizó la entrevista con la directora de la UVI y la entrevista con los docentes. La entrevista con los docentes sirvió como presentación y primer encuentro entre la comunidad docente UVI Grandes Montañas y el CPAE, siendo que la presentación formal del CPAE ocurriría en la sede al día siguiente. El desarrollo de la entrevista con docentes giró en torno a colocar temas para ser respondidos libremente, para esto las preguntas fueron formuladas de manera acotada, sin necesidad de interpretación o ejemplificación; y, en general, éstas se concentraron en la opinión de los maestros sobre la pertinencia de la misión y visión del programa y la coherencia del aterrizaje del programa educativo con esta misión y visión.

Resulta interesante que en este primer día de trabajo, al menos en la presentación con profesores que pude presenciar, en general las presentaciones de los miembros del CPAE, se caracterizaron por el uso de un lenguaje empático para promover la participación sin miedo de la evaluación. Para esto la idea central fue enfatizar que la evaluación es constructiva, para aprender de las áreas de oportunidad, destacando el beneficio interno de la evaluación, a través de su aporte a la planeación institucional. No se hizo ninguna mención a la interculturalidad como característica diferenciadora del programa que se evaluaba. En este primer día la única alusión de los miembros del CPAE a elementos que den luces sobre su significación de los objetivos de la educación superior, estuvo en la presentación de Teodora Hurtado durante la entrevista con docentes:

... la idea es escucharlos a ustedes comentando desde sus impresiones, como docentes y como también nos acaban de decir, dentro de sus funciones qué otras actividades de promoción, gestión del programa ustedes desarrollan. Es su propia evaluación del programa, sus fortalezas, oportunidades, dificultades y amenazas, con la finalidad de que lo que expresen aquí va a ser empleado para mejorar, para ayudar a que se potencialicen las posibilidades de que el programa crezca en sí mismo y tenga otros elementos con los cuáles ustedes puedan generar este recurso y ese proceso de formación de capital humano (Teodora Hurtado, Orizaba, 24/04/2017).

En esta intervención Hurtado deja ver que su comprensión del objetivo de la educación superior es el aporte al desarrollo de capital humano. Esto se presenta como una opinión general sobre la educación superior y, como decía, en este primer día no es posible identificar en los pares evaluadores una visión muy diferenciada de la UVI frente a cualquier otro programa educativo. Considero especialmente interesante la descripción de la sesión de trabajo con egresados para mostrar el cambio que percibí en el CPAE de una postura más neutral, tal vez formal, del primer día, a un posicionamiento más personal y sensible que enfatiza la empatía personal hacia el proyecto desde el segundo día. En este posicionamiento

empático, se subraya no sólo las condiciones materiales diferentes del trabajo, sino también la defensa de la diversidad cultural y epistémica del modelo de la UVI.

La entrevista con egresados comienza con la presentación de los evaluadores y de los objetivos de la reunión, siendo la intervención de Valente Vázquez la más ilustradora de este posicionamiento empático:

Buen día, yo soy Valente Vázquez Solís, soy investigador de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades de la UASLP, soy geógrafo de formación y creo que lo que conviene saber aquí es que como geógrafo, lo que nos interesa a nosotros también es adaptarnos a este modelo de diversidad, formamos parte de ello, creemos en ello y es la forma en la que a nivel, no solo académico sino personal, entendemos que la riqueza de la diversidad es donde está la potencialidad y entonces tener la oportunidad de dialogar con ustedes para intercambiar algunas experiencias es una gran oportunidad. Es muy importante que para ustedes quede claro que son una columna vertebral de este programa y que toda la experiencia transitada en años de ser egresados, al momento de acercarse al mundo laboral para aplicar lo aprendido aquí afuera, es algo que evidentemente nos va a nutrir a nosotros para hacer las propuestas de mejora y la evaluación. Nosotros en sí no vamos a realizar esa propuesta de mejora, a partir de ustedes de sus profesores de sus compañeros que todavía están estudiando, es que se harán. Siéntanse libres de expresar cualquier opinión (Valente Vázquez Solís, UVI GM, 25/04/2017).

Luego de las presentaciones toma la palabra Gezer Cruz Arriaga, invitando a los egresados presentes (más de 25) que se presenten comentando en qué año egresaron, qué hacen, si están titulados y cómo se titularon. La presentación de todo el grupo toma una hora y quince minutos en los cuales no son interrumpidos con otras preguntas, salvo por un corto momento en que Cruz Arriaga les solicita ser más concisos con las respuestas por un tema de tiempo. Terminadas las presentaciones retoma la palabra Gezer Cruz pidiendo a los egresados que señalen ¿qué le hace falta al programa? Responden algunos estudiantes señalando cursos de

distintas metodologías, de producción radial, de inglés, estadística y administración. A esto Teodora Hurtado agrega “¿qué cursos de actualización quisieran ustedes recibir?”. A esta pregunta le siguen otras, formuladas todas de forma bastante directa y sólo cuando nadie responde se utilizan ejemplos para promover la participación⁵². Concluida esta ronda de preguntas los miembros del CPAE se despiden sin esconder su simpatía hacia los egresados entrevistados y hacia el programa:

Yo quiero agradecerles y felicitarles porque realmente es muy bueno lo que están haciendo. Créanme que me llevo, y creo que también mis compañeros, un gran aprendizaje, ha sido muy bonito conversar con ustedes. Son muy pocas las escuelas donde, vamos, donde los egresados son participativos y quieren conversar y hablar de su escuela y defenderla tan bien, además. Gracias (Gezer Cruz Arriaga, UVI GM, 25/04/2017)

Yo también, además del reconocimiento, me identifico bastante con ustedes porque creo que trabajamos desde distintas trincheras en carreras profesionales que son poco convencionales, todavía tenemos que explicar qué es lo que hacemos y tenemos que hacernos necesarios. Creo que esa es una cuestión importante y en ello está el reto. Verlo como una opción profesional, una vida digna, una manera de tener un ingreso, pero ante todo estar comprometidos con un proyecto de vida. Yo observo que ustedes comparten esa filosofía. Que, más que una visión o misión institucional, es un estilo, una forma de vida, una filosofía de vida que ustedes han decidido llevar a cabo. Y bueno la reconozco perfecto porque me identifico con ustedes. Felicitaciones y mi reconocimiento para ustedes y a este proyecto (Valente Vázquez Solís, UVI GM, 25/04/2017).

⁵² “Sobre sus profesores ¿algún perfil que les haya llamado la atención? ¿O que piensen que hace falta?”, “Algunos de ustedes ¿tiene posgrado? ¿Qué dificultades han encontrado para buscar uno o no les ha interesado?”, “¿cómo ustedes consideran que está el equilibrio con relación al peso de los aprendizajes prácticos y el de los aprendizajes teóricos?” “Sobre algunos compañeros que no acabaron la carrera ¿De los que entraron con ustedes cuántos no pudieron terminar? Y ¿Por qué creen ustedes que no terminaron?”, “En el proceso de titulación de ustedes ¿Hubo apoyo de los maestros? ¿Tuvieron información sobre las formas de titularse? ¿Fueron acompañados en sus procesos de titulación?” “¿Ese proceso de titulación lo llevan dentro de una experiencia educativa,? ¿no?”.

Yo concluyo igual uniéndome a las congratulaciones de los compañeros. Creo que es una experiencia bastante positiva, también veo que sus trayectorias aquí dentro del programa las están aplicando dentro de su comunidad. Sí hay fortalezas, hay debilidades, hay amenazas y situaciones que están ahí apretando y eso igual hay en todas partes, no hay nada perfecto, lo perfecto es la imperfección. El asunto aquí es que se ve que lo que aprendieron lo están llevando a la práctica y que sí se requiere actualizaciones de manera permanente y que la universidad les pueda brindar esas opciones de estarse actualizando [...], por eso el entorno tiene que brindarles esas opciones para seguir aprendiendo y construyendo para alimentar esa vocación de servicio con sus propias comunidades. Se ve que lo que están haciendo les está generando un impacto de bienestar a sus comunidades (Teodora Hurtado Saa, UVI GM, 25/04/2017).

Resulta interesante que si bien es cierto los miembros del CPAE en la UVI sede Grandes Montañas llegan con un desconocimiento sobre las UUII y con un posicionamiento neutro y homogeneizador de los programas educativos, en términos de sus objetivos y su calidad, el conocer el trabajo de la UVI parece haber generado movimientos internos de reinterpretación y re-significación de los sentidos y objetivos de la educación superior. De la misma forma, las significaciones de interculturalidad no son tan transparentes ni estáticas, son diversas en un mismo actor, lo que en gran medida se ve influenciado por elementos personales, emocionales, de trayectoria profesional, como por ejemplo puede apreciarse en las posturas de Héctor Muñoz Cruz en la sede Las Selvas y de Valente Vázquez Solís en la sede Grandes Montañas.

Estos procesos de significación y empatía sobre la interculturalidad y los objetivos de una educación intercultural, afectan claramente el posicionamiento de los evaluadores en los procesos de entrevista y generación de opiniones sobre la idoneidad del programa. Así, como señalado ya en el capítulo 5, estas significaciones afectan los resultados de la evaluación. Sobre esto resulta interesante pensar que la sede Las Selvas obtuvo un mejor resultado que la sede Grandes Montañas, si bien ambas sedes recibieron el Nivel 1 de los CIEES, la vigencia del nivel para Las Selvas es de cinco años, mientras para Grandes Montañas es de

tres. Tal vez fuera una ventaja para la sede Las Selvas la composición del CPAE, con dos miembros concedores de la política de UUII y de la problemática de la ESI, lo que no tuvo la sede Grandes Montañas.

Otra forma de entender este mejor resultado de Las Selvas podría estar en la forma de abordar la autoevaluación en cada sede. Mientras Grandes Montañas realizó una autoevaluación más posicionada en su enfoque, desde su modelo educativo y crítica del instrumento de evaluación, Las Selvas fue más literal con el instrumento pretendiendo mostrar que lograban todo lo indicado sin hacer especial énfasis en el modelo intercultural. En esta línea interpretativa se estaría evidenciando que al final para los CIEES cuenta más cumplir con el instrumento que cumplir los propios objetivos.

6.5. Puntos de discusión

Con esta breve revisión quiero mostrar que, aun dentro de un acotado marco institucional, no existe consenso sobre lo que se comprenderá como los objetivos de la ESI y de un programa educativo intercultural. En términos de la UV la falta de debate explícito en torno a las significaciones de interculturalidad, como categoría central en la propuesta de la UVI, genera la coexistencia de diversas comprensiones al respecto y la visión simplista del trabajo de la UVI reconociéndola como espacio de inclusión, pero no como espacio donde se gesta una propuesta educativa diferenciada.

Al interior de la UVI, en sus distintas sedes y momentos de su historia también conviven distintas significaciones de interculturalidad y de la intencionalidad del proyecto de la UVI. Desde la UVI se ha tendido a describir estas diferencias en términos de la confrontación entre los institucionales y los comunitarios. Lo que parece presentar esta tipología émica es la diferencia entre los que buscan la normalización de la UVI persiguiendo el objetivo de ofrecer educación superior de calidad donde no había, desde un principio de equidad social e inclusión; y quienes buscan el fortalecimiento de la diferenciación del modelo educativo de la UVI desde una visión crítica del orden social y del sistema educativo existente, para

perfilarse como un espacio de pensamiento descolonial, crítico y transformador de la sociedad.

De esta forma, resulta interesante identificar que existe una polisemia de significaciones de la interculturalidad en relación con los objetivos de la UVI y las expectativas en torno a su acción. Esta polisemia está presente a varios niveles, una diferencia entre lo que ha ido construyendo y explicitando la UVI en sus documentos que no ha sido absorbido por la UV, una diferencia al interior de la UVI, entre distintos grupos de actores. En todos los casos la polisemia se juega en diferentes gradaciones entre la comprensión de la intencionalidad de la UVI como compensación y acceso frente a su comprensión como espacio de construcción de una propuesta diferente para la transformación. El tema no es la legitimación de una u otra comprensión sino la constatación de que las diferentes comprensiones afectan la posibilidad de establecer objetivos claros y rutas coherentes de consecución, lo que se evidencia en un momento clave como la autoevaluación del programa. Así vemos que, en una de las sedes, Las Selvas, la evaluación puede pasar sin generar debates en torno al modelo educativo, distanciándose del potencial de planeación de la evaluación, en tanto en Grandes Montañas, la evaluación fue asumida desde la firmeza de trabajar con un enfoque particular, lo que generó un movimiento hacia evaluar la propuesta intercultural y no solo su acción en un espacio intercultural.

Si, como decía en el capítulo 3, según la definición amplia y flexible de calidad y de intencionalidad de la evaluación explicitada por los CIEES, la calidad educativa se expresa en la capacidad de un programa de lograr sus propios objetivos, resulta evidente que el esclarecimiento de la significación de interculturalidad como la metáfora movilizadora del programa de la UVI sería central para funcionar, evaluarse y planear su acción futura. Principalmente desde la expectativa de planeación y mejora interna a través de la evaluación.

Conclusiones

La política de aseguramiento de la calidad de la educación superior en México forma parte de un proceso de organización de la educación superior (creación de un sistema de educación superior) construido en los últimos cincuenta años, que desde el origen ha tenido dos justificaciones/objetivos: administrar más eficientemente el gasto público destinado a educación superior; y generar un crecimiento organizado de la oferta de educación superior. Inicialmente la evaluación estaba pensada como herramienta para el proceso de planeación institucional y del sistema. En los últimos veinticinco años la calidad ha entrado en la retórica de la política, lo que ha ido de la mano con la búsqueda de comparación entre programas, y ha desplazado la planeación institucional y sectorial de la retórica de la intencionalidad. Por otro lado, y ante la escasa participación de programas y universidades en los procesos de evaluación, en los últimos años se fue avanzando hacia el condicionamiento de los recursos a evidencias de calidad mostradas por procesos de evaluación.

Estas transformaciones han generado que se vuelva más difuso identificar quién se beneficia con la evaluación. En la lógica de la planeación institucional, era posible identificar que la evaluación permitía a los programas conocer sus procesos para tomar decisiones propias e internas de mejora. Con el condicionamiento de recursos a las evaluaciones y la comparación de los programas desde el principio de la calidad, se tiende a percibir que el interés de las evaluaciones no es de los programas sino del sistema que utiliza las evaluaciones para identificar los méritos de cada programa para acceder a fondos públicos. En este escenario cuesta cada vez más a los equipos docentes y académicos involucrarse en los procesos de evaluación que perciben como de interés externo y sin efecto en su labor.

En este escenario, en la presente década las IES se han visto cada vez más presionadas a pasar por procesos de evaluación y acreditación lo que acabó por alcanzar también a las UUII. Es en este escenario y desde esta construcción de la política de aseguramiento de la calidad, que va generando obligatoriedad para la evaluación, que se encuentran estas dos políticas de educación superior.

El abordaje de las políticas de aseguramiento de la calidad y de ESI expresadas en la evaluación de los CIEES y en la propuesta educativa de la UVI, desde la propuesta de la antropología de las políticas públicas me llevó a centralizar dos ejes de análisis en cada una: la **intencionalidad** expresada en sus textos oficiales y en los discursos y acciones de los sujetos involucrados con sus procesos; y la **significación** que éstos sujetos, expertos, dan a las metáforas movilizadoras que legitiman la intencionalidad de cada una. Así en esta tesis, luego de presentar el abordaje y la problemática, discutí en la sección II la construcción de ambas políticas buscando las intencionalidades perseguidas por sus estrategias centrales: evaluación para el aseguramiento de la calidad y modelo educativo de la UVI para la ESI. En la sección III me concentré en discutir las significaciones que los expertos de ambas políticas atribuyen a los conceptos centrales de las mismas: calidad e interculturalidad.

Ambas líneas de análisis, intencionalidades y significaciones, evidenciaron que no sólo existe polisemia con relación a las significaciones de calidad e interculturalidad entre los expertos, sino que no hay consensos en relación con las intencionalidades de las políticas, y es justamente esta multiplicidad en la comprensión de las intencionalidades la que genera resultados de evaluación tan diversos. Diversos no en términos de la calificación externa de la evaluación, nivel CIEES asignado, sino de la utilidad interna del proceso. Así en los dos casos analizados, es posible identificar que la sede Las Selvas abordó la evaluación de forma más literal, pegada a la metodología, preocupada por responder correctamente a la pregunta del indicador. Y sin embargo, la percepción del equipo, y lo observado al regresar a la sede luego de la evaluación es que poco avanzó en generar un proceso de auto-aprendizaje y planeación para la mejora interna. Más hacia el otro extremo, la sede Grandes Montañas abordó el trabajo mismo de la evaluación de forma más colectiva y discutida, tomando de manera referencial la metodología y centralizando procesos de auto-aprendizaje reconocidos por varios de los docentes de la sede.

Podría decirse que la sede Grandes Montañas pasó por la evaluación desde una perspectiva más de planeación institucional, mientras la sede Las Selvas se aproximó desde una perspectiva más de imposición externa y búsqueda de certificado. Es también paradójico que comparando los resultados de evaluación de ambas sedes Las Selvas fue mejor calificada,

obteniendo la certificación por 5 años, mientras Grandes Montañas la obtuvo por 3. En este sentido, en términos de responder según las expectativas de la instancia evaluadora, la sede Las Selvas parece haberlo hecho mejor. Esto, nuevamente, lleva a pensar que el mismo sistema de evaluación propuesto por los CIEES se ha distanciado de su propuesta inicial de planeación y diagnóstico, para caer en un instrumentalismo de la evaluación que puede ser útil para el sub sistema de educación superior en términos administrativos, pero que corre el riesgo de ser muy poco significativo para los programas e IES. El problema de la ausencia de utilidad interna de la evaluación es que ésta corre el riesgo de convertirse en una simple constataadora de calidad, pero no en una herramienta que la promueva y avance hacia ella.

Para profundizar en las contradicciones que expresan el desencuentro de las políticas de aseguramiento de la calidad y de ESI es importante detenerse en tres dimensiones. La primera dimensión se refiere a la comprensión distinta y, sostengo aquí, contradictoria de lo que es la función social de la educación superior. Para la política de aseguramiento de la calidad plasmada en la evaluación, la razón de ser de la universidad es la especialización y capacitación del capital humano. El objetivo final de la universidad es la producción y prestigio académico de profesionales que se inserten en el mercado laboral generando el desarrollo de la industria y economía nacional. De otro lado, para la política de educación superior intercultural, plasmada en la propuesta de interculturalidad crítica de la UVI, el objetivo de la universidad es la formación humana de jóvenes indígenas y mestizos como sujetos autónomos y colectivos. Más próximos de la visión humanista de la universidad, parte importante de los expertos de la UVI sostienen su propio proyecto en las reflexiones en torno a cómo interculturalizar los procesos de enseñanza-aprendizaje y la producción de conocimiento que en los retornos económicos de la empleabilidad. Frente a objetivos que si bien no excluyentes expresan lógicas sí distintas, empleabilidad y producción de conocimiento, ¿cómo medir los logros de un programa educativo?

La segunda dimensión de desencuentro de estas políticas se refiere a la posición que ocupa cada una en el proyecto nacional. Es decir, qué peso tiene cada una de estas políticas en el interés del campo político, federal mexicano y global. En este sentido, mientras la evaluación representa una política prioritaria, no solo para el sector educación sino para el sector de

hacienda, la política de educación superior intercultural representa en México un espacio de segundo nivel de importancia y de reciente alcance, definido como una política social de identidad. El surgimiento de esta segunda política corresponde a la respuesta del gobierno de Vicente Fox, en la primera década de los años 2000, ante las demandas del movimiento indígena y el neo zapatismo que cobraron resonancia internacional a mediados de la década de 1990. En este sentido puede ser entendida como una concesión negociada y no como un proceso empujado por el interés del poder central.

La tercera dimensión de desencuentro está dada por las comprensiones disímiles al interior de cada política con relación a sus propios objetivos. Al analizar la evaluación se encuentran dos discursos y objetivos de la misma: por un lado, la evaluación para la planeación institucional, que se entiende aquí como la comprensión benéfica y de utilidad institucional interna de la evaluación; por otro lado, la evaluación como herramienta externa para el control y eficiencia del gasto público en educación superior. Estos dos objetivos se contradicen y pueden resumirse en una lógica interna y constructiva frente a una lógica externa y punitiva.

En cuando a las comprensiones y objetivos de la política de ESI, hay también dos visiones: el objetivo compensatorio de esta política; es decir, la función social de estas universidades es la ampliación del acceso a educación superior en poblaciones excluidas (jóvenes indígenas). El otro objetivo es el de generar una oferta educativa intercultural, donde lo central va más allá de la existencia de universidades en zonas indígenas, incluyendo la construcción de un modelo educativo crítico de la modernidad instrumental, de la colonialidad del saber y de la visión utilitarista de la educación superior. El segundo objetivo no niega el primero, pero centralizar el primer objetivo sí deja de lado la construcción del segundo.

Estas visiones distintas de lo que debería hacer un programa universitario se reflejan tanto en las acciones y formas de trabajo, docente y discente, definidas en un programa intercultural, como en los criterios de evaluación. Por ejemplo, es posible identificar con cierta facilidad en la metodología de la evaluación de los CIEES la priorización de un perfil docente

meramente académico, dónde las publicaciones, pasantías, estancias internacionales y participaciones en congresos son específicamente preguntadas. Todo esto en función a una forma de hacer investigación que no contempla los tiempos y plazos de la IVG propuesta por la UVI, donde la presencia en campo y la centralidad de la devolución de resultados a los actores comunitarios y grupos de vinculación es lo más importante.

Otro punto central de contradicción se evidencia en los indicadores relacionados con eficiencia terminal y tiempo de permanencia en el programa, donde se espera una tasa de eficiencia terminal mayor, y principalmente, una carrera continua y sin interrupciones en los estudiantes. Sin embargo, parte de la misión de la UVI es incrementar las medidas para apoyar a los jóvenes indígenas que muchas veces cursan carreras de forma intermitente con periodos de trabajo o demanda familiar, que no necesariamente desean evitar. Lo mismo ocurre con los perfiles de egreso de los estudiantes, principalmente por la centralidad del asalariamiento como expectativa de logro de egresados en la metodología CIEES. Desde el objetivo de autoempleo para el beneficio comunitario, hay casos de egresados de la UVI que se vinculan a sus comunidades como autoridades, o como actores productivos, trabajando con grupos de trabajo o generando nuevos espacios, como quienes han creado una asociación de tejedoras de telar de cintura y comercializan sus productos.

En resumen, el instrumento que existe actualmente para la evaluación resulta ser el principal foco de tensión y contradicción entre ambas políticas. ¿Qué pasa entonces cuando la licenciatura ofrecida por la UVI pasa por la evaluación? Se trata, como se decía al inicio, de encuentros subjetivos de expertos con intencionalidades e intereses sociales, políticos, académicos, en torno a la educación superior y la juventud. Y estas personas con intencionalidades políticas se encuentran aplicando una evaluación donde los conceptos centrales (calidad e interculturalidad) no están en discusión y no se han homogenizado sus comprensiones.

Un programa cuyos expertos conocen y comparten su propuesta y su función social (su misión y visión, por ejemplo), confía en que el proceso de evaluación puede ser para beneficio interno por la planeación institucional, plasmará y defenderá la forma de trabajar

del programa, señalando los vacíos y espacios de oportunidad. Pero un programa que desconfía de la intención de la evaluación tenderá a esconder las particularidades que ha ido construyendo en su acción y reflexión interna, para conseguir la mayor cantidad de puntos en la evaluación. De la misma forma, un programa intercultural que se piensa apenas compensatorio para el acceso, y no reflexiona sobre el modelo basado en el diálogo de saberes, presentará las particularidades de su acción como deficiencias por el trabajo con población pobre y excluida, no como estrategias pedagógicas intencionadas para la formación descolonial de jóvenes autónomos.

Resulta interesante que la sede Las Selvas, más próxima a una visión compensatoria de la interculturalidad en su acción y a un abordaje instrumentalista de la evaluación, haya obtenido un mejor resultado. Esto lleva a pensar no solo que este abordaje fue mejor recibido por las expectativas de los evaluadores, sino que también genera una convencionalización del programa educativo. Es decir, el proceso de sistematización de la información que se produce durante la autoevaluación representa un momento de fijación de las bases del programa y su modelo educativo. De esta forma, traducir y encajar la forma de trabajo del programa en los requerimientos de la metodología de autoevaluación de alguna firma orilla al programa a dejar de lado elementos particulares del modelo que no son considerados por la metodología, por ejemplo, el trabajo extra-áulico, el trabajo colaborativo con grupos de vinculación y el trabajo interlingüe. Siendo un riesgo el invisibilizar las prácticas diferenciales del modelo intercultural, la evaluación puede convertirse en un momento importante en la convencionalización del modelo.

Este proceso expresa el punto más álgido del desencuentro de las dos políticas. Siendo que la metodología de evaluación desconoce las prácticas propias del modelo intercultural de la UVI, de la IVG específicamente, acaba abonando al proceso de convencionalización de los programas. Como señalara Shantal Meseguer, “no es que no hagamos lo que dice la evaluación, lo hacemos, el problema es que hacemos mucho más y eso más no se refleja en la metodología siendo lo más importante de nuestra acción”. En este sentido el problema de las UUII ante la evaluación no es la dificultad para ser aprobadas sino la ausencia de sus

características en los indicadores lo que evidencia que en términos de planeación y mejora interna la evaluación no promueve el fortalecimiento de modelos interculturales.

Bibliografía

Agudo Sanchíz, A. (2015) La vida social de los documentos de las políticas públicas. *Nueva Antropología*, XXVIII (83), 123-146.

Aguirre Beltrán, G. (1994 [1955]) *Programas de salud en la situación intercultural*. México: FCE-INI-UV.

Ávila Pardo, A. (2009) Una historia para ser contada: orígenes de la UVI. En Alatorre Frenk, G. (ed.) *Un modelo educativo para la diversidad: la experiencia de la Universidad Veracruzana Intercultural* (pp. 19-38) Veracruz: Editorial Universidad Veracruzana.

Bastida Muñoz, M.C. (2005) Hacia la interculturalidad en las instituciones de educación superior. En Rodríguez, M.A. (Ed.) *Foro de Educación, Ciudadanía e Interculturalidad* (pp. 283-288). México: CGEIB – OCE – FLAPE – Contracorriente A.C.

Becker, G. (1962) Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis. *Journal of Political Economy*, LXX, 9 – 49.

Becker, G. (1993) *Human Capital. A theoretical and empirical análisis with special referente to education*. Chicago: University of Chicago Press.

Bello Domínguez, J. (2009) El inicio de la educación bilingüe bicultural en las regiones indígenas en México. *Memoria X Congreso Nacional de Investigación Educativa. Área 9: historia e historiografía de la educación* (pp. 1-10) México: COMIE.

Bello Domínguez, J. (2010) De la Educación Bilingüe Bicultural, a las Universidades Interculturales en México. Sandoval Forero, E. Guerra García y R. Contreras Soto (eds.) *Políticas públicas de educación superior intercultural y experiencias de diseños educativos*. Málaga: Universidad de Málaga, eumed●net.

Bertely, M. (1998) Educación indígena del siglo XX en México. Pablo Latapí Sarre (ed.) *Un siglo de educación en México* (pp. 74-110) México: CONACULTA, FCE.

Bourdieu, P. (2005) *Capital cultural, escuela y espacio social*. México – Argentina: Siglo XXI. Sexta edición.

Bourdieu, P. (2008) *El sentido práctico*. Madrid: Siglo XXI.

Brunsson, N. (2006) *Mechanisms of hope. Maintaining the dream of the rational organization*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.

Buendía Espinoza, A. (2014) Introducción. Buen día Espinoza, A (ed.) *Evaluación y acreditación de programas académicos en México: revisar los discursos, valorar los efectos. El caso de cinco universidades públicas mexicanas*. (pp. 9-16) México D.F.: ANUIES, Dirección de Producción Editorial.

Buendía Espinoza A. y Quiroz Lima, M.E. (2014) Políticas públicas y aseguramiento de la calidad. Perspectivas analíticas para el estudio en México. Buen día Espinoza, A (ed.) *Evaluación y acreditación de programas académicos en México: revisar los discursos, valorar los efectos. El caso de cinco universidades públicas mexicanas*. (pp. 17-28) México D.F.: ANUIES, Dirección de Producción Editorial.

Camfield, L. (2015) Character matters: how do measures of non-cognitive skills shape understandings of social mobility in the global North and South? *Social Anthropology*, 23(1), 68-79.

Carot, J.M. (2013) INFOACES. Un punto de encuentro para las instituciones de educación superior de América Latina. Carot, Castro, Ojeda, cruz y Sarur (Ed.) *Sistemas de información, indicadores y gestión universitaria. Rankings, transparencia y colaboración internacional*. (pp. 11-21) México [España]: Universidad Veracruzana: Imaginaria Editores: Universitat Politecnica de Valencia.

Carot, Castro, Ojeda, Cruz y Sarur (2013) *Sistemas de información, indicadores y gestión universitaria. Rankings, transparencia y colaboración internacional*. México [España]: Universidad Veracruzana: Imaginaria Editores: Universitat Politècnica de València.

Casillas, L. y Santini, L. (2009) *Universidad Intercultural: modelo educativo*. México: SEP-CGEIB.

CGEIB (2014) *Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018*. México: SEP

CIEES (2012) *Informe de Evaluación. Licenciatura en Gestión Intercultural para el Desarrollo*. Dirección de la Universidad Veracruzana Intercultural. Universidad Veracruzana (Mímio).

CIEES (s/f) *Filosofía de Trabajo*.

CIEES (2015) *Principios y estándares para la evaluación de programas educativos en las instituciones de educación superior de México*.

CIEES (2017) *Proceso general para la evaluación de programas educativos de educación superior*.

Clifford, J. (2001) *Dilemas de la Cultura. Antropología, literatura y arte en la perspectiva posmoderna*. Barcelona: Gedisa editorial.

Collier, S. y Ong, A. (2005) Global assemblages, anthropological problems. Collier, S. y Ong, A. (eds.) *Global Assemblages: Technology, Politics, and Ethics as Anthropological Problems* (pp. 354-372) MA: Blackwell.

Constantino Toto, M.C. (2009) *Libro Blanco DUVI*. Veracruz: Universidad Veracruzana Intercultural.

Corvalán, A.M. (2000) *Desarrollo de indicadores en educación en América Latina y el Caribe*. OREALC-UNESCO.

De La Garza, J. (2014) *Metodología General para la Evaluación de Programas Educativos De Nivel Superior. De los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior A.C.* (Documento no publicado).

Delors, J. (1996) *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI*, Madrid, España: Santillana/UNESCO.

De Vries, W. (2000) Indicadores de desempeño en México, o cómo cambiar un foco en un cuarto oscuro. Kisilevsky, Marta (coord.) *Indicadores universitarios. Tendencias y experiencias internacionales*. Buenos Aires: Eudeba pp. 117-146.

De Vries, W., León Arenas, P. y Hernández Saldaña, I. (2013) La experiencia mexicana en la elaboración de indicadores de desempeño. Carot, Castro, Ojeda, cruz y Sarur (coord.) *Sistemas de información, indicadores y gestión universitaria. Rankings, transparencia y colaboración internacional*. (pp. 63-78) Xalapa, Veracruz, México [España]: Universidad Veracruzana: Imaginaria Editores: Universitat Politecnica de Valencia.

Dietz, G. (2007) La interculturalidad entre el 'empoderamiento' de minorías y la 'gestión' de la diversidad. *Puntos de Vista, III* (12), 27-46.

Dietz, G. (2009) Los actores indígenas ante la "interculturalización" de la educación superior en México: ¿empoderamiento o neoindigenismo? *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 3(2), 55-75.

Dietz, G. (2011) La Educación Superior Intercultural ante la diversidad cultural en México: una mirada etnográfica al caso veracruzano. Didou Aupetit, S. y E. Remedi Allione (eds.)

Educación superior de carácter étnico en México: pendientes para la reflexión. (pp.187-222.) México: Senado de la República & IPN-CINVESTAV.

Dietz, G. (2012) *Multiculturalismo, interculturalidad y diversidad en educación: una aproximación antropológica*, México: FCE.

Dietz, G. y Mateos Cortés, L.S. (2011) *Interculturalidad y educación en México. Un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos*. México: Secretaria de Educación Pública. Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe.

Dietz, G., Mendoza Zuany, G. y Téllez Galván, S. (2007) Introducción. Dietz, Mendoza Zuany y Téllez Galván (eds.) *Multiculturalismo, Educación intercultural y derechos indígenas en las Américas*. (pp. 7-20) Quito: Abya Yala.

Douglas, M. (1992) *Risk and Blame. Essays in cultural theory*. London y New York: Routledge.

Douglas-Jones, R. (2015) A “good” ethical review: audit and professionalism in research ethics. *Social Anthropology*, 23(1), 53-67.

Escobar, A. (2007) *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Venezuela: Fundación Editorial el perro y la rana.

Escobar, A. (2009) Una minga para el posdesarrollo. *América Latina en Movimiento. La agronomía de un mito: ¿Cómo reformular el desarrollo?* 445. <https://www.alainet.org/es/active/38111>

Fernández Lamarra, N., Gogni y Pérez Centeno (2013) Los indicadores como herramienta estratégica en la universidad: transparencia versus rankings. Carot, Castro, Ojeda, cruz y Sarur (coord.) *Sistemas de información, indicadores y gestión universitaria. Rankings*,

transparencia y colaboración internacional. (pp. 35-51) Xalapa, Veracruz, México [España]: Universidad Veracruzana: Imaginaria Editores: Universitat Politècnica de València

Ferguson, J. y Gupta, A. (2002) Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality *American Ethnologist*. 29(4), 981-1002.

Gilbert, P.R. (2015) Commentary: the ranking explosion. *Social Anthropology*, 23(1), 83–86.

Gómez, D. (2015) Profesionistas emergentes: gestores y gestoras interculturales para el desarrollo en el Sur de Veracruz. Velasco Cruz, Pérez Ruiz y Lagier (coord.) *Interculturalidad(es) Jóvenes indígenas: educación y migración*. (pp. 137-168) México: SEP y UPN.

Gómez Briceño, J. y Mora Terrazas, M. (2011) Los modelos de evaluación aplicados a los programas educativos de educación superior: una perspectiva bibliotecológica. *Investigación Bibliotecológica* 25(53), 13-29.

González Villanueva, L., Rocha Reza, B. y Flores Ruiz, E. (2009) El subsidio federal extraordinario y el proyecto neoliberal para las universidades públicas mexicanas federales y estatales. *Memorias del IX coloquio internacional sobre Gestão Univeristária na América do Sul*.

<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/36676/El%20subsidio%20federal%20extraordinario%20y%20el%20proyecto%20neoliberal%20para%20las%20universidades%20p%C3%BAblicas%20mexic.pdf?sequence=1>

Gudynas, E. (2014) El postdesarrollo como crítica y el Buen Vivir como alternativa. Delgado Ramos, G. C. (Coord.) *Buena vida, Buen vivir: Imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad*. México: CEIICH – UNAM.

Hale, Ch. (2001) What is Activ-ist Research? *Items* 2(1-2), 13-15.

Hale, Ch (2006) Activist Research v. Cultural Critique: Indigenous Land Rights and the Contradictions of Politically Engaged Anthropology. *Cultural Anthropology*, 21(1), 96-120.

Haug, G. (2013) La transparencia: llave de la diferenciación y alternativa a la sobre regulación en la educación superior. Carot, Castro, Ojeda, cruz y Sarur (coord.) *Sistemas de información, indicadores y gestión universitaria. Rankings, transparencia y colaboración internacional*. (pp. 53-61) Xalapa, Veracruz, México [España]: Universidad Veracruzana: Imaginarial Editores: Universitat Politecnica de Valencia.

Henríquez, P. (2013) Transparencia en la actuación de las Instituciones de educación superior. Una visión desde IESALC. Carot, Castro, Ojeda, cruz y Sarur (coord.) *Sistemas de información, indicadores y gestión universitaria. Rankings, transparencia y colaboración internacional*. (pp. 23-34) Xalapa, Veracruz, México [España]: Universidad Veracruzana: Imaginarial Editores: Universitat Politecnica de Valencia

Hernández Loeza, S. (2016) Limitadas por decreto. Las restricciones normativas de las universidades interculturales oficiales en México. *Revista del Cisen Tramas/Maepova*, 4 (2), 95-119.

Holloway, J. (2011) *Agrietar el capitalismo. El hacer contra el trabajo*. Argentina: Ediciones Herramienta.

Holmes, D. y Marcus, G. (2005) Collaboration today and the re-imagination of the classic scene of fieldwork encounter. Collier, S. y Ong, A. (Eds) *Global Assemblages: Technology, Politics, and Ethics as Anthropological Problems*. (pp. 235-252) Malden, MA: Blackwell.

Huerta Morales, M. G. (2016) Procesos interculturales y construcciones sociales: apuntes para una antropología de las políticas públicas. *Iberoamérica Social: Revista-red de estudios sociales*, 4(VI), 118-134.

IIE - UVI (2017) *Una década de investigación sobre la UVI: Jornadas de presentación de resultados de investigación*. Documento de Trabajo.

Kent Serna, R. (2016 [1993]) La educación superior en México. De la expansión no regulada a la evaluación. Rollin Kent Serna. *Ciclos y avatares de la educación superior en México. Antología personal*. (pp. 149-163) México: BUAP – ANUIES.

Krainer y Guerra (2016) *Educación Superior Intercultural y Diálogo de Saberes: El caso de la Amawtay Wasi en Ecuador* (inédito).

Korsbaek, L. y Sámano Rentería, M.A. (2007) El indigenismo en México: antecedentes y actualidad. *Ra Ximhai* 3(1), 195-224.

Krohn-Hansen, Ch. y Nustad, K. (2006) Introduction Krohn- Hansen, C. y Nustad K. (eds) *State Formation: Anthropological Perspectives*, London: Pluto: 3-26.

Lander, E. (2000) Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntricos. Lander (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. (pp. 11-40) CLACSO: Buenos Aires.

Llambí, L. (1994) Opening economies and closing markets: Latin American Agricultures' difficult search for a place in the emerging global order. Bonanno, A., Busch, L., Friedland, W., Gouveia, L., Mingione, E. (eds.) *From Columbus to Conagra: the globalization of agriculture and food*. (pp. 184-208) Kansas: Lawrence University Press.

Llanes Ortíz, G.J. (2004) La interculturalidad y sus retos políticos y epistemológicos: reflexiones desde la experiencia de un antropólogo maya yucateco. *Aquí Estamos, Revista de exbecarios indígenas del IFP-México* 1(1), 13-22.

Llanes Ortíz, G.J. (2008) Interculturalización fallida: desarrollismo, neo indigenismo y Universidad intercultural en Yucatán, México. *TRACE* 53, 49-63.

Maldonado, A. (2000) Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial. *Perfiles Educativos*, 87.

Marcus, G (2001) Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal. *Alteridades* 11(22), 111-127.

Marcus, G (2008) Collaborative Options and Pedagogical Experiment in Anthropological Research on Experts and Policy Processes. *Anthropology in Action: Journal for Applied Anthropology in Policy and Practice*. 15(2), 47-57.

Martínez Casas, R. (2011) La formación de los profesionistas bilingües indígenas en el México contemporáneo. *Perfiles Educativos*, XXXIII(250), 249 – 261.

Martínez Rizo, F. (2015) La ANUIES y la construcción del sistema de educación superior. El papel de la planeación y la evaluación. Germán Álvarez Mendiola (cord.) *La ANUIES y la construcción de políticas de educación superior*. México: ANUIES.

Mateos Cortés, L.S. (2011) *La migración transnacional del discurso intercultural. Su incorporación, apropiación y Migración resignificación por los actores educativos en Veracruz, México*. Ecuador: Abya-Yala.

Mateos Cortés, L.S. y Dietz, G. (2013) Universidades Interculturales en México. María Bertely Busquets, Gunther Dietz y Guadalupe Díaz Tepepa (coords.) *Multiculturalismo y educación 2002-2011* México, D.F.: Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) & ANUIES.

Mateos Cortés, L. S. y Dietz, G. (2014) Las universidades interculturales en México: un balance bibliográfico En: Martí i Puig, S. y Dietz, G. (coord.) *Empoderamiento y educación superior en contextos interculturales en México*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.

Mato, D. (2014) Universidades Indígenas en América Latina. Experiencias, logros, problemas, conflictos y desafíos. *ISEES*, 14(julio – diciembre), 17-45.

Mato, D. (2017) Del “diálogo de saberes” a la construcción de modalidades de “colaboración intercultural”: Aprendizajes y articulaciones más allá de la Academia. *LASAFORUM*, XLVIII(3).

McMichael, P. (2015) *Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas – Red Internacional de Migración y Desarrollo; Miguel Ángel Porrúa.

Mincer, J. (1974) *Schooling, experience and earnings*. *National Bureau of Economic Research*. Nueva York: Columbia University Press.

Muruyama, C. (2009) *La economía política de la educación superior en México*. México DF: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

Nava Vite, R. (2009) Alcances y límites en la docencia e investigación vinculada: una experiencia desde la Huasteca. Alatorre Frenk. G. (coord.) *Un modelo educativo para la diversidad: la experiencia de la Universidad Veracruzana Intercultural*. (pp. 151-162) Xalapa, Veracruz: Editorial Universidad Veracruzana.

Oehmichen, C. (1999) *Reforma del Estado. Política social e indigenismo en México (1988-1996)*. México: UNAM.

Okongwu, A. F., y Mencher, J.P. (2000) The anthropology of public policy: shifting terrains *Annual Review of Anthropology* 29, 107-124.

Olivera Rodríguez, I. (2015) ¿Desarrollo o bien vivir? Repensando la función social de la Universidad Intercultural desde el cuestionamiento al efecto educativo. *Revista Antropológica*, 32(33), 179-207.

Pastrana Rodríguez, E. (2008) La reforma universitaria, el movimiento de Córdoba y sus repercusiones en Colombia. *EDUCERE – Foro universitario*, 12(41), 313-318.

Power, M. (1994) *The Audit Explosion*. London: Demos.

Power, M. (1997) *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.

Quijano, A. (2000) Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. E. Lander (comp) *La colonilidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales: perspectivas latinoamericanas*. (pp. 201-246) Buenos Aires: CLACSO.

Ramírez, U. (2010) *Panorámica de la Educación Turística en México. La evaluación de los CIEES a los programas de licenciatura en turismo de las Universidades Públicas*. CIEES Documento de trabajo.

Rodríguez Gómez, R. (1995) Economía, política y universidad en América Latina, *Cuadernos Americanos*, 4(53), 35-69.

Rodríguez Gómez R. (1999) La universidad latinoamericana en la encrucijada del siglo XXI. *Revista Iberoamericana de Educación*. OEI(21), 55-77

Rojas Cortés, A. y González Apodaca, E. (2016) El carácter interactoral en la educación superior con enfoque intercultural en México. *Revista Liminar Estudios Sociales y Humanísticos*, XIV(1), 73-91.

Rubio, B. (2012) *Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. México: P y V.

Sachs, W. (1992) *The development dictionary*. Londres: Zed.

Salmerón, F. (2017) Prólogo. González González, F.; Rosado-May, F. y Dietz, G. (coord.) *La gestión de la Educación Superior Intercultural en México: retos y perspectivas de las universidades interculturales*. México: Universidad Autónoma de Guerrero.

Sandoval Forero, E. y Guerra García E. (2007) La interculturalidad en la educación superior en México. En *Ra Ximhai*, 3(2), 273-288.

Santos, B. de S. (2004) *A universidade do Século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória*. São Paulo: Cortez.

Santos, B. de S. (2006) Capítulo I. La Sociología de las Ausencias y la Sociología de las Emergencias: para una ecología de saberes. *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social* (encuentros en Buenos Aires). <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/coediciones/20100825033033/2CapituloI.pdf>

Schmelkes, S. (2013) Las Universidades Interculturales en México: sus retos y necesidades actuales. Hernández Loeza, S.E.; Ramírez Duque, M.I.; Manjarrez Martínez, Y. y Flores Rosas, A. (coords.) *Educación intercultural a nivel Superior: Reflexiones desde diversas realidades latinoamericanas*. (pp. 179-189) México: UIEP / UCIRED / UPEL.

Schutz, A. (1979) *Fenomenologia e relações sociais*. Rio de Janeiro: Zahar editores

Schwegler, T. y Powell, M. (2008) Unruly experts: methods and forms of collaboration in the anthropology of public policy. *Anthropology in action*, 15(2), 1-9.

SEP (1984) *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988*. México: SEP.

SEP (1990) *Programa Nacional de Modernización Educativa 1990-1994*. México: SEP.

SEP (1995) *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. México: SEP

SEP (2001) *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México: SEP.

SEP (2007) *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México: SEP.

SEP (2013) *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México: SEP

Shore, C. (2010) La antropología y el estudio de las políticas públicas: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antípoda 10*, 21-49.

Shore, C. y Wright, S. (1997) Policy. A new field of anthropology. Shore, C. y Wright, S. (eds.) *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. (pp. 3-39) Nueva York: Routledge.

Shore, C. y Wright, S. (2000) Coercive accountability: the rise of audit culture in higher education. Strathern, M. (coord.) *Audit cultures. Anthropological studies in accountability, ethics and the academy*. (pp. 57-88) London: Routledge.

Shore, C. y Wright, S. (2015) Governing by numbers: audit culture, rankings and the new world order. *Social Anthropology*. 23(1), 22-28.

Shore, C. y Durão, S. (2010) From a political anthropology to an anthropology of policy: interview with Cris Shore. *Etnográfica*, 14(3), 595-614.

Strathern, M. (2000) Introducción: Nuevas rendiciones de cuentas. Estudios antropológicos en auditoria, ética y la academia. Strathern, M. (coord.) *Audit cultures. Anthropological studies in accountability, ethics and the academy*. (pp. 1-18) London: Routledge.

Tamayo y Salmorán, R. (2013) *La universidad epopeya medieval. Notas para un estudio sobre el surgimiento de la universidad en el alto medievo*. México: UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Thedvall, R. (2015) Managing preschool the Lean way. Evaluating work processes by numbers and colours. *Social anthropology* 23(1), 45-52.

Torres Bodet, Jaime (1972) *Memorias. La tierra prometida*. México, Editorial Porrúa, 1972.

Trouillot, M.R. (2001) The Anthropology of the State in the Age of Globalization. *Current Anthropology*, 42(1), 125-38.

Tünnermann Bernheim, C. (1998) La reforma universitaria de Córdoba. *Educación Superior y Sociedad*. 9(1), 103-127.

UNESCO-IESALC (2008) *Declaración y Plan de Acción de la conferencia regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe*.

UNESCO-IESALC (2018) *III Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe*.

UV (1999) *Nuevo Modelo Educativo para la Universidad Veracruzana. Lineamientos para el nivel licenciatura. Propuesta*. Documento de trabajo.

UVI (2005) *Programa General de la Universidad Veracruzana Intercultural*. Documento de trabajo.

UVI (2007) *Licenciatura en Gestión Intercultural para el Desarrollo. Programa Multimodal de Formación Integral*. Documento de Trabajo.

UVI (2008) *Conferencia de Búsqueda de Futuro*. Documento de Trabajo

UVI (2011) *Memoria del Foro General*. Documento de Trabajo.

UVI (2014) *Memoria. 1er foro intersemestral 2014. Para la planeación y el fortalecimiento de las funciones sustantivas de la UVI*. Documento de trabajo.

Valera Petito, G. y Valenti Nigrini G. (2015) La ANUIES y la evaluación de la educación superior en México. Álvarez, G. (coord.) *La ANUIES y la constitución de políticas de educación superior, 1950 – 2015*. (pp. 143-172.) México DF: ANUIES, 2015.

Velho, G. (1988) Memória, identidade e projeto. Velho, G. *Projeto e metamorfose. Antropologia das sociedades complexas*. (pp. 97-105) Rio de Janeiro: Zahar ediciones.

Walsh, C. (2010) Interculturalidad crítica y educación intercultural. Viaña, J.; Tapia, L. y Walsh, C. (Eds.) *Construyendo Interculturalidad Crítica*. (pp. 75-96) Bolivia: Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés.

Wedel, J., Shore, C., Feldman, G. y Lathrop, S (2005) Toward an Anthropology of Public Policy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 600, 30-51

Wittrock, B. (1991) ¿Dinosaurios o delfines? Origen y desarrollo de la universidad orientada hacia la investigación. *Revista de Educación*, 296 (1991), 75-97

Zolla, C. y Zolla Márquez, E. (2004) *Los pueblos indígenas de México. 100 preguntas*, México: UNAM.