

## GOBERNANZA AUTÓNOMA: DOS CASOS PARADIGMÁTICOS EN LOS ESTADOS MEXICANOS DE GUERRERO Y CHIAPAS

Saúl Velasco Cruz\*

### RESUMEN

*¿Puede la sociedad, a través de sus organizaciones, ejercer gobernanza en forma autónoma? Si uno se atiene a las definiciones conocidas, pareciera que no; la gobernanza para ser tal necesariamente implica la acción conjunta entre el gobierno y la sociedad. En todo caso, se acepta que ésta puede proponer y llevar adelante el desarrollo de proyectos, puede involucrarse en cualquiera de las etapas por las que pasa el ciclo de las políticas públicas, desde el diseño hasta la evaluación, pero no que pueda ejercer por sí misma la gobernanza. No obstante esta percepción, bajo ciertas condiciones, parecería que la sociedad sí puede poner en práctica formas de gobernanza independientes del gobierno constitucional. Esto es lo que voy a tratar de ejemplificar en este escrito utilizando la descripción de dos proyectos en México: 1) el de la creación y funcionamiento de la Universidad de los Pueblos del Sur en el estado de Guerrero y 2) el de la propuesta de la educación autónoma zapatista que surgió y se desarrolla actualmente en el estado de Chiapas.*

94

**Palabras clave:** *Gobernanza. Políticas públicas. Sociedad civil. Autonomía indígena. Gobernanza autónoma.*

## GOVERNANÇA AUTÔNOMA: DOIS CASOS PARADIGMÁTICOS NOS ESTADOS MEXICANOS DE GUERRERO E CHIAPAS

### RESUMO

*Pode a sociedade, através de suas organizações, exercer governança de forma autônoma? Se uma pessoa se atém às definições conhecidas, pareceria que não: a governança, para ser tal, necessariamente, implica ação conjunta entre governo e sociedade. Em todo caso, aceita-se que*

---

\* Doctor en Sociología; Profesor investigador de la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Ajusco, México, Distrito Federal y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, México.

*essa pode propor e levar adiante o desenvolvimento de projetos, pode envolver-se em qualquer das etapas pelas quais passa o ciclo das políticas públicas, desde o desenho até a avaliação, mas não que pode exercer, por si mesma, a governança. Não obstante essa percepção, sob certas condições, pareceria que a sociedade, sim, pode pôr em prática formas de governança independentes do governo constitucional. É isso que vou tratar de explicar neste texto utilizando a descrição de dois projetos no México: 1) o da criação e funcionamento da Universidade dos Povos do Sul do estado de Guerrero e 2) o da proposta de educação autônoma zapatista que surgiu e se desenvolve atualmente no estado de Chiapas.*

**Palavras-chave:** *Governança. Políticas públicas. Sociedade civil. Autonomia indígena. Governança autônoma.*

## **AUTONOMIC GOVERNMENT: TWO PARADIGMATIC CASES IN MEXICAN STATES OF GUERRERO AND CHIAPAS**

### **ABSTRACT**

*Can the society, by its organisations, hold autonomically the government? If someone sticks to the known definitions, it would seem not possible; the governance, in this case, requires necessarily a connected action between the government and the society. However it is admitted that society can propose and go ahead the development of projects, it can involve itself in any of the stages of the cycle of public politics since the design to the evaluation; but society could never exercise alone the governance. Notwithstanding, this perception, under certain circumstances, would seem that society could put into practice some forms of governance independently of the constitutional government. It is exactly what I am going to explain utilizing the description of two projects in Mexico: 1) the act of creating and the functioning of the University of the Peoples of South of the state of Guerrero; 2) the proposal of autonomic Zapatist education that appeared and is actually developed in the state of Chiapas.*

95

**Keywords:** *Governance. Public Politics. Society. Native Autonomy. Autonomic Government.*

## 1. INTRODUCCIÓN

El debate sobre la construcción de la gobernanza en México es algo muy actual. Las posiciones se decantan, algunas para ensalzar la propuesta desde lo que sería la recuperación de la capacidad directiva del gobierno, otras para defender lo que a su juicio es la propuesta no tecnócrata de la temática en cuestión, y para defender lo que en su opinión es el derrotero para conseguir el empoderamiento real y efectivo de la sociedad. No obstante, al margen de estas discusiones, algunas organizaciones están ejerciendo una especie de gobernanza sin la presencia del gobierno constitucional pero con el respaldo de fórmulas de gobiernos paralelos sin reconocimiento oficial y con alto nivel de autonomía. Este es el caso de dos situaciones mexicanas muy específicas de las cuales ilustra el presente ensayo; la primera sucede en el estado de Guerrero bajo el proyecto de la Universidad de los Pueblos del Sur y, la otra, en Chiapas con la propuesta de la educación autónoma zapatista.

### 1.1 La definición de la gobernanza

96

Antes de comenzar con la exposición de los detalles de los dos casos que animan al presente ensayo, una necesidad que se impone de manera imperativa es señalar que partimos de reconocer que se pueden identificar dos entradas para definir al concepto de gobernanza; una que pone en el centro de interés principalmente al gobierno y, la otra, para la cual el punto de referencia es la sociedad misma. A la primera se le denomina comúnmente la posición *desde arriba* y a la segunda la posición *desde abajo*.

### 1.2 La definición desde el gobierno

Desde la posición desde arriba, en la que se ubican las caracterizaciones que hacen organismos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD,1997)<sup>1</sup>, la Comisión Económica

---

1. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1997), por ejemplo, define a la gobernanza como “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias”. Tres son las instancias clave en el proceso: “el estado [las instituciones políticas y gubernamentales], las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado”... “El sistema de gobernanza es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisiones vinculantes del estado moderno” (PNUD, 1997, “Reconceptualising Governance”, pp. 9-10, citado en Aguilar Villanueva, 2010, p.31).

para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la de varios especialistas interesados en la temática que se centran principalmente en el Estado y en sus instituciones, a la gobernanza se le suele definir como una nueva propuesta de dirección que debería asumir el gobierno en virtud de que la participación creciente de la sociedad – a través de sus diferentes organizaciones civiles, públicas y privadas – en “la elaboración y ejecución de políticas públicas”, le está demostrando que su desempeño tradicional, de arriba-abajo, se ha hecho obsoleto (Aguilar Villanueva , 2010, p. 13).

Entonces, en la medida en que “la acción directiva de las autoridades” pudiera perder eficacia y dejar de ser “el centro de dirección de la sociedad” (Aguilar Villanueva, 2010, p.13), la gobernanza vendría a presentarse como una alternativa que sugiere, que recomienda y legitima la posibilidad de “acción conjunta o asociada entre: el sector social, público y privado y el gobierno mismo, en clave de co-regulación, co-producción, co-dirección, colaboración y corresponsabilidad en materia de políticas públicas” (Aguilar Villanueva, 2010, pp. 28-32). De esta suerte, la gobernanza se presentaría así como el recurso clave para que el gobierno pudiera sustituir sus formas jerárquicas de proceder, permitiendo que las organizaciones sociales participen en el diseño de las políticas públicas, en su implementación, en la administración de los recursos y en la vigilancia de su ejercicio, y también para que se hagan corresponsables de la toma de decisiones; un aspecto por cierto muy importante porque le quita a las autoridades la responsabilidad absoluta de los resultados que esas políticas alcancen [sobre todo cuando éstas no son tan exitosas].

97

De este modo, se podría decir brevemente que la gobernanza vendría a ser:

un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Mayntz, 2000, p. 47);

o bien, si se prefiere, desde un ángulo más técnico, la gobernanza vendría a ser simplemente “la capacidad para formular y ejecutar políticas de manera efectiva” (CEPAL , 2007, p. 135).

### 1.3 La definición desde la sociedad

En contraste con la definición anterior, hay autores que sugieren que habría que partir de lo que motiva, de lo que origina y de lo que finalmente justifica a la gobernanza. Es así que esta postura propone poner atención en la participación social, porque ésta representa *la energía* mediante la cual la sociedad le demuestra a la autoridad que sus procedimientos jerárquicos no funcionan más en materia de políticas públicas. Así que en la medida en que la participación social interviene en las políticas públicas, las organizaciones civiles públicas y privadas comienzan a incidir en áreas que eran de competencia exclusiva del gobierno, haciendo que la sociedad deje de ser mera receptora de esas políticas. De este modo, la gobernanza – que para la autoridad gubernamental plantea adoptar el modelo de coordinación, codirección, de él mismo con la sociedad, en materia de políticas públicas –, para la sociedad va a implicar básicamente un proceso de conquista de un espacio en donde puede intervenir a la par que el mismo gobierno. Y aquí entonces parece radicar la clave para entender por qué, aún cuando parece existir una coincidencia en el hecho de que, tanto desde arriba como desde abajo, la gobernanza significa básicamente el proceso de coordinación, codirección, entre sociedad y gobierno, para la sociedad ésta puede significar algo más. Para la sociedad, la gobernanza puede representar una conquista, un espacio ganado al gobierno, un paso más en el proceso de democratización, la posibilidad de elevar propuestas sociales y convertirlas en alternativas de política pública e impulsar su implementación, en coordinación con el gobierno constitucional o, a veces, al margen de él o a pesar de él, como ocurre, por ejemplo, en los dos casos que ilustran este documento.

98

## 2. GOBERNANZA EN ÁREAS CON AUTOGOBIERNO

urante los mejores momentos de emergencia de la sociedad civil en México y aún en nuestros días, una constante en el ánimo de las organizaciones sociales es, y ha sido, incidir en el gobierno, reorientar sus acciones, oponerse, o resistir a ellas cuando son lesivas a los derechos humanos o están mal diseñadas y, llegado el caso, alcanzar la posibilidad de participar con reconocimiento, y el respeto de éste,

en el desarrollo de las políticas públicas. Contrario a la visión simplista que valora su participación tan sólo como una posición alternativa que busca hacer lo que el gobierno no hace, o bien hacer bien lo que éste no hace en forma adecuada, se podría decir que muchas de ellas están interesadas en lograr verdaderos cambios sociales. Pero la resistencia del gobierno, los obstáculos que van apareciendo en el desarrollo de su labor, también las expone a reorientar sus acciones, sobre todo por el apremio de las causas sociales que persiguen. Es así que muchas de ellas se ven encaminadas a seguir planes diferentes que en lugar de coincidir con la agenda gubernamental resultan paralelas y hasta diferentes, con lo cual pueden engendrarse posiciones de resistencia y oposición directa a los planteamientos gubernamentales que las mueven a construir vías alternas e incluso no previstas por las autoridades.

Pero como los casos lo demuestran, las justificaciones de estos distanciamientos no son tan simples, pues se construyen sobre la base de análisis que los propios actores sociales desarrollan en una dimensión que enlaza propiamente los aspectos locales de sus preocupaciones con los contextos globales que circundan y que condicionan o explican las incapacidades o limitaciones de los propios gobiernos a los cuales se enfrentan y a los cuales resisten. En cierto sentido podemos decir que tienen la capacidad de enlazar en su diagnóstico las dimensiones locales y globales de los fenómenos sociales que circundan sus contextos y los aspectos que mueven su acción. De modo que sin tanto problema le dan sentido a lo que el sociólogo Ronald Robertson denominó alguna vez como la *glocalización* del mundo, para advertir la facultad que ciertos fenómenos sociales tienen de establecer conexiones estrechas entre lo local y lo global que hay en una situación que puede ser [y parecer, sobre todo] bastante particular.

99

Para actores sociales como éstos, como lo expresaron en un estudio Quintero y Rodríguez (2008, p. 40),

las pautas que establece la globalización genera un fuerte impacto en las realidades locales en donde a la par de exigencias de mayor competitividad y desarrollo individual, se integran redes humanas de solidaridad para enfrentar las consecuencias de los procesos de cambio que en lugar de igualar oportunidades sólo expanden la pobreza... Los protagonistas de estos procesos son [principalmente algunas] organizaciones sociales,

cuya aparición “se vincula con una lucha contra el abuso y la opresión” que sufre la sociedad<sup>2</sup>. Organizaciones como éstas [que nuestras autoras describen] son precisamente las que han dado origen a algunas fórmulas de gobernanza autónoma. Es decir, fórmulas de gobernanza construidas desde la sociedad misma, desde abajo, sin la participación del gobierno constitucional pero con el respaldo de autoridades locales, independientes [que no gozan del reconocimiento constitucional pero que tienen un alto grado de legitimidad] con la cuales aquellas organizaciones se coordinan para desarrollar propuestas que buscan atender problemas y necesidades apremiantes de la población que las respalda, como ocurre en los dos casos que en este ensayo se exponen.

### 3. GUERRERO

En el estado de Guerrero, que se ubica en el sureste mexicano y en donde ha tenido lugar a lo largo de la historia vigorosas formas de manifestación social de resistencia y oposición gubernamental, organizaciones sociales, sobre todo de corte indígena o interesadas en los asuntos indígenas, “emprendieron un movimiento en busca” de impulsar “nuevos esquemas de desarrollo sustentados en (...) derechos ambientales, culturales y colectivos, partiendo de una participación comunitaria” y con proyectos de desarrollo (igualmente) comunitario(s). Para alcanzar este objetivo, y ante la insensibilidad gubernamental, se manifestaron siempre dispuestas “a enfrentar a la autoridad y construir nuevos procesos de entendimiento profundo en una lucha a veces pausada, pero siempre constante y decidida (...)” (Quintero & Rodríguez, 2008 ,p. 42).

Así, según lo exponen estos actores, estas organizaciones han bregado en derroteros que persiguen alcanzar mejores condiciones para el

---

2. Para las autoras que aquí se cita, “lo valioso de este proceso es que quienes participan en estos movimientos no operan ni desarrollan su lucha de manera independiente; por el contrario, entrecruzan y conjugan su acción social tanto al interior como al exterior de la región. Además, presentan un común denominador: sus acciones se fundamentan en la propuesta a favor de los derechos humanos, ante la cual resulta necesario asumirse como sujetos de derecho, capaces de participar en acciones concretas que les lleven a impulsar un desarrollo regional más justo en esta entidad” (Quintero & Rodríguez, 2008, p.41).

respeto a los derechos humanos, pero también para oponerse y resistir a proyectos gubernamentales de carácter federal que intentan, como fue el caso del proyecto de construcción de la presa en San Juan Tetelcingo en el Alto Balsas, inundar territorios ancestrales de gran valor para los pueblos originarios. En este caso, la sociedad y sus organizaciones se opusieron al proyecto y, con el apoyo solidario de organismos sociales nacionales e internacionales, lograron que el gobierno federal suspendiera en octubre de 1992 la construcción de la misma. Pero la lección obtenida de esos distintos momentos fue que la autoridad no estaba dispuesta a considerar sus propuestas más que con la presión social y mucho menos a abrir espacios para darles reconocimiento y oportunidad de participar en las acciones de gobierno. Entonces la sociedad y sus organizaciones comenzaron a modular otras formas de acción en las cuales, o bajo las cuales, comenzaron a lanzar propuestas más independientes, y quizás menos orientadas a buscar la posibilidad de tener a corto plazo reconocimiento gubernamental. Fue así que surgió por ejemplo el proyecto de la policía comunitaria que desarrolló la coordinadora regional de autoridades comunitarias inicialmente en cuatro municipios de las regiones vecinas de 'la costa chica' y 'montaña' en este mismo estado<sup>3</sup>. Para algunos analistas, este proyecto de política pública tuvo y tiene como propósito llevar adelante el desarrollo de la autonomía indígena, con o sin el consentimiento del gobierno. La policía comunitaria funciona con el éxito esperado por los ciudadanos que la respaldan y sostienen desde hace más de 15 años, periodo en el cual se redujo la incidencia del delito en cifras que los mismos promotores

---

3. En 1997, la Policía Comunitaria "establece las obligaciones y atribuciones de cada uno de los que participan en la organización, para lo cual crea una estructura jerárquica según la cual la Asamblea General de los Pueblos es la encargada de analizar la problemática de la organización, sus avances y acciones; el Comité de Autoridades Indígenas (CAIN) tiene a su cargo la impartición de justicia; y el Comité Ejecutivo se compone de comandantes y policías que se coordinan con el Comité de Autoridades y el CAIN para planear acciones y resolver los problemas que se presenten. Cada uno de los comandantes rinde cuentas a la Asamblea Comunitaria sobre el trabajo realizado en su comunidad a fin de valorar las tareas de los policías comisionados. Esta posibilidad de discutir, compartir trabajo y evaluar resultados ha permitido que, al menos hasta abril de 2008, el sistema de impartición de justicia estuviera presente en 72 localidades de 10 municipios de Guerrero con 700 policías comunitarios y con una Coordinadora de Mujeres Indígenas Tlapanecas y Mixtecas de la Región de Costa Chica-Montaña para atender, investigar y opinar en torno a la prevención, "reeducación" y justicia de las mujeres" (Quintero & Rodríguez, 2008, p. 46).

y vecinos estiman aproximadamente en un 95%, en un área territorial en dónde la delincuencia y la impunidad había alcanzado niveles verdaderamente alarmantes sin que la policía oficial y, en general, el sistema de seguridad jurisdiccional pudiera contrarrestarlo (Martínez, 2001; Velasco Cruz, 2008).

Con el desarrollo de este proyecto – expuesto con detalle en la Agenda Estatal de Desarrollo y la Autonomía de los Pueblos Indígenas en el 2005, en la que demostraron los avances de su trabajo comunitario, bastante independiente y alejado de las (in)acciones oficiales –, estos actores han puesto en claro, que

están dispuestos a asumir las pautas que determinen su presente y futuro, confrontando las políticas indigenistas que han sido rebasadas no sólo por las demandas de los pueblos indígenas y las limitaciones presupuestarias para atenderlas, sino también por la incompetencia para desarrollar programas que respondan a las necesidades contemporáneas de los pueblos indígenas en el marco de la globalización y el neoliberalismo (Quintero & Rodríguez, 2008, p. 43).

102

Ahora bien, para que lo dicho aquí no sea parcial, hay que señalar que las organizaciones sociales que representan a los pueblos originarios en Guerrero también reclaman subsidios y apoyos para los proyectos productivos de las comunidades. Pero no es menos cierto también que aún así, éstas rechazan la injerencia gubernamental, no necesariamente porque detesten a la autoridad sino porque el gobierno les ha dado muestras reiteradas de tener actitudes avasalladoras, cuando lo que esperarían de él es precisamente lo contrario, respeto y disponibilidad para lograr formas coordinadas de acción que no las subordine. Como eso no lo han podido tener, su plan es que sean las propias comunidades quienes determinen por sí mismas [los asuntos de interés y la prioridad de éstos en] sus planes de acción. Así, por ejemplo, mientras algunas organizaciones y autoridades están interesadas en general por el aprovechamiento y el destino de la riqueza biótica que [los pueblos originarios] han salvaguardado desde hace muchos años, otras pugnan porque se respete su decisión de llevar a cabo procesos para el aprovechamiento racional de los recursos; y no faltan las que se oponen a lo que consideran la mercantilización de la biodiversidad y quieren

hacer valer el derecho a participar de una parte de las regalías de los procesos de etnobioprotección, como la comunidad de Carrizalillo. Un caso adicional en esta lista, es el de las radios comunitarias que en forma independiente han surgido en la entidad. La estación radial *la palabra del agua* que transmite, difundiendo las lenguas, costumbres y perspectivas de desarrollo indígena desde diciembre de 2004 en la región de la Costa Chica de ese mismo estado, sin autorización y obviamente sin el apoyo del gobierno, es un ejemplo emblemático.

Por medio de estos proyectos, los pueblos indígenas de Guerrero, paradójicamente en condiciones de alta marginalidad [lo cual haría pensar a cualquiera que no están en condiciones de atender asuntos de este orden, porque se piensa que a estos pueblos lo que más les urge es resolver asuntos elementales de la sobrevivencia para estar en condiciones de tener autonomía para tomar decisiones libres], “han emprendido una lucha abierta y decidida por hacer valer su autonomía, sobre todo en lo que se refiere a la facultad que les asiste en el diseño de sus estilos particulares de vida” (Quintero & Rodríguez, 2008, p. 43).

#### 4. CHIAPAS

103

En forma muy parecida a las experiencias vividas en el estado de Guerrero, las organizaciones sociales en el estado de Chiapas, un estado situado igualmente en el sureste del territorio mexicano, han seguido una historia de desencuentros con las distintas instituciones gubernamentales. En la región que goza de mayores estudios sobre el tema, que es la misma en donde el Ejército Zapatista de Liberación Nacional se insurreccionó en 1994, diferentes trabajos de investigación señalan que numerosos OCS han surgido allí para darle causa a la energía de una sociedad movilizada.

Surgidas por fuertes iniciativas locales, antes del levantamiento zapatista, algunas organizaciones que encabezaban la lucha de las comunidades chiapanecas del área de referencia fueron atraídas por la política del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) para recibir apoyos directos e impulsar proyectos productivos. Pero la propuesta de aquél presidente tenía intereses que buscaban atenuar la libre iniciativa de

las comunidades más que de propiciar la coordinación en las acciones de gobierno. Más aún, como se demostró con el paso del tiempo, el interés estaba puesto en la cooptación de líderes y en la eliminación de la iniciativa de organización libre de la sociedad. En su tiempo, un grupo numeroso de organizaciones que actuaban en el área habían dado origen a la 'Asociación Regional de Interés Colectivo' (ARIC-Unión de Uniones). A esta asociación de organizaciones se dirigió la llamada política de "solidaridad" del ex presidente Salinas. Los beneficios que recibieron estas organizaciones fueron importantes, pero bajo la dirección del programa solidaridad sirvieron internamente para desarraigar a los liderazgos y someterlas bajo intentos renovados de corporativismo y, finalmente, para alentar los conflictos entre comunidades beneficiarias y comunidades que no lo eran. Cierto es que estas organizaciones [como las de la ARIC-Unión de Uniones] tuvieron la oportunidad de participar parcialmente en la definición de ciertas políticas públicas, por ejemplo, para promover dentro de sus comunidades el nombramiento de un muchacho alfabetizado para que se convirtiera en profesor comunitario, ante la ausencia de profesores oficiales, para proponer proyectos productivos [de café, de producción ganadera, etcétera], pero a costos muy altos por la subordinación a la agenda política del gobierno y, en general, por la pérdida de autonomía y libertad que se les impondría luego de que sus líderes fueron cooptados.

104

En contrapartida, otras organizaciones y comunidades que no estaban adscritas a la ARIC-Unión de Uniones, o que se consideraron disidentes de ella, ni siquiera tuvieron este tipo de oportunidad. De modo que al no tener ninguna posibilidad de participar en las agendas de políticas públicas, ni en las acciones del gobierno constitucional, muchas de este tipo de organizaciones tuvieron que desarrollar sus propuestas e iniciativas distantes de la agenda gubernamental. Y este distanciamiento tiene una base que se finca no tanto en la simple rebeldía y la disidencia que a veces se les imputa, sobre todo a raíz del levantamiento zapatista, sino en la aspiración que tienen las comunidades y las organizaciones de querer encontrar respeto del gobierno y no el sometimiento y la subordinación que se les exige como condición para recibir los apoyos oficiales. De cualquier manera, lo cierto es que a partir de 1994, muchas de estas organizaciones celosas de su libertad y autonomía, han estado

planteando proyectos y propuestas para atender sus necesidades y problemas en distintos órdenes de la vida interna de las comunidades, y de común acuerdo con ellas las han estado desarrollando – muchas veces nada más con sus propios y escasos recursos, y en otras con los recursos que les brindan organismos civiles nacionales e internacionales simpatizantes de su causa.

## 5. PROYECTOS Y PROPUESTAS INDEPENDIENTES

De unos años a estas fechas, tanto en Guerrero como en Chiapas, muchas organizaciones civiles y sociales participan en el diseño de proyectos y propuestas, buscan financiamiento para llevarlos a cabo, y terminan participando en su instrumentación, así como lo sugiere la literatura especializada cuando hace referencia en particular a las políticas públicas. El único detalle es que todo el ciclo de estos proyectos y propuestas, que podríamos decir que son como ejercicios equivalentes a las políticas públicas porque al igual que estas últimas se dirigen a atender los problemas y las necesidades de la población, – desde su diseño hasta su instrumentación y, a veces, en su evaluación – en la mayoría de los casos se hace al margen del gobierno constitucional, o a pesar de él.

105

De ordinario, en las políticas públicas, se entiende que el gobierno es uno de los actores protagónicos, y en las décadas pasadas, el principal y acaso el único que en todo momento participaba en cada uno de los ciclos por los que discurría y discurre la trayectoria que estas políticas trazan<sup>4</sup>. Pero las cosas han cambiado. En el contexto en el que iniciaron y se fueron desarrollando los estudios sobre el tema de la gobernanza, casi en forma simultánea comenzaron a surgir proyectos y propuestas – que no sólo son bastante semejantes a las políticas públicas sino que tienen

---

4. En términos ilustrativos, citemos acá, una definición de lo que es la política pública. En los entornos especializados, normalmente “se entiende por ello la acción del gobierno dirigida a cumplir ciertos objetivos. Esta concepción denota: **a)** un origen estrictamente institucional de la acción orientada a problemas públicos; **b)** el privilegio al trabajo de los expertos y de quienes toman decisiones; **c)** la idea de que la política nace del desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias; y **d)** la noción de que el programa en cuestión es un producto para consumo de una sociedad (que puede ser) pasiva o condescendiente” (Canto Chac, 2008, p. 14).

propósitos parecidos a éstas – que no incluyen al gobierno constitucional. ¿A qué se debe tal acontecimiento? Las explicaciones las ofrecen de algún modo los mismos estudios sobre la gobernanza, pero quizás se pueda entender mejor a la luz de aquellos otros estudios que describen en forma amplia el despertar de la sociedad civil. Para la mayoría de las teorizaciones especializadas, esos casos confirman lo que veían venir como un riesgo de pérdida de control gubernamental, y a su vez les sirven para demostrar por qué es urgente que los gobiernos adopten la gobernanza para recuperar el liderazgo que están en riesgo de perder, que están perdiendo o que de plano han perdido. Pero para algunos estudios sobre la sociedad civil esto reviste aún cosas más trascendentes, por que exhiben de alguna manera la facultad de la sociedad para atender sus propios asuntos y para cuestionar el papel del gobierno oficial, para evidenciarlo e incluso desafiarlo. Con estos propósitos o no, el caso es que la sociedad y sus organismos llevan a cabo propuestas y proyectos, que son entonces equivalentes a las políticas públicas, sin el gobierno constitucional. Pero como ocurre en Guerrero y en Chiapas, en zonas específicas como las ya señaladas en donde opera la policía comunitaria y en donde tiene influencia el EZLN, los organismos civiles y sociales (OCS) llevan a efecto estos proyectos y propuestas en interlocución, reconocimiento y apoyo de representantes comunitarios que ejercen gobierno en esas regiones. Gobiernos que no tienen reconocimiento oficial pero que tienen ese rango o categoría equivalente en las regiones de referencia. Esto quiere decir que en estas áreas, los OCS participan entonces en el diseño e instrumentación de formas equivalentes de políticas públicas en estrecha colaboración y coordinación con los gobiernos de facto que ahí existen. Y por tanto podríamos decir que se trata de un ejercicio en donde lo que se está poniendo en práctica no es más que el mecanismo de coparticipación que sugieren los estudios sobre la gobernanza. Sólo que ante la dificultad de coordinarse con los gobiernos constitucionales, estos organismos lo hacen con sus equivalentes independientes o autónomos. Las necesidades que atienden así son varias, incluyen asuntos de salud, medio ambiente, proyectos productivos, atención a los derechos humanos, y educativas. Por razones de espacio y por tener interés en el tema educativo, en lo que sigue nos habremos de concentrar brevemente en el caso de dos proyectos públicos de orden educativo en las mismas entidades de referencia: Guerrero y Chiapas.

## **6. PROYECTOS Y PROPUESTAS EDUCATIVAS AUTOGESTIONARIAS EN GUERRERO Y EN CHIAPAS**

En los estados de Guerrero y de Chiapas, hoy en día está en curso el desarrollo de dos proyectos públicos independientes – es decir, sin la participación del gobierno constitucional –, en cuyo diseño y proceso de instrumentación participaron y participan organizaciones civiles, representantes comunitarios, profesores, investigadores universitarios de distintas instituciones. En Guerrero se trata de la propuesta que dio origen y está impulsando el establecimiento de la Universidad de los Pueblos del Sur, mejor conocida como UNISUR. Geográficamente esta iniciativa tuvo su origen en el territorio mismo en donde surgió el proyecto de la policía comunitaria (Martínez, 2001; Velasco Cruz, 2008).

Como en el caso de este sistema de policía, la propuesta pública a la que nos estamos refiriendo está avalada por la Asamblea General de los Pueblos de la que depende el Comité de Autoridades Indígenas (CAIN), que es el mismo sistema de autoridades que se han dado las comunidades y que existe y funciona sin el reconocimiento oficial del estado y de las autoridades constitucionales que tienen jurisdicción en la zona. De forma parecida, en Chiapas, la iniciativa que dio origen al sistema de educación autónoma zapatista (EAZ) tiene el aval de las autoridades comunitarias que gobiernan en los municipios autónomos y de los denominados Caracoles – o Juntas de Buen Gobierno – que es un sistema de coordinación de los gobiernos municipales autónomos establecidos dentro del área territorial y jurisdiccional de varios municipios constitucionalmente establecidos con anterioridad en la división geográfica de Chiapas. En Chiapas, desde los primeros años del levantamiento del EZLN, las comunidades y el EZLN establecieron 38 municipios autónomos de los cuales actualmente funcionan 29 y, en 2003, para efectos de coordinación entre autoridades municipales fueron creadas 5 *juntas de buen gobierno* o caracoles que agrupan jurisdiccionalmente por continuidad geográfica a los representantes de un bloque de municipios autónomos. El número de este tipo de municipios que cada junta de buen gobierno agrupa es variable; algunas se componen de 5, otras de 6 como máximo. Las juntas de buen gobierno en Chiapas, como la Asamblea General de los Pueblos

en Guerrero en el caso de la Unisur, son las que ofrecen respaldo a la educación autónoma zapatista. Son estas autoridades de facto con quienes en cada caso los promotores de cada proyecto se coordinan para llevarlos a cabo (Velasco Cruz, 2008).

## 7. LA UNISUR EN GUERRERO

Aunque los gérmenes políticos y sociales que determinan su origen vienen de fechas bastante pretéritas, algunos de los documentos que explican los antecedentes de la Unisur señalan que ésta es la realización de una idea defendida hace relativamente poco tiempo por al menos dos actores políticos del estado de Guerrero; el Consejo Guerrerense 500 años de resistencia india, negra y popular que se fundó en 1991 [actualmente desaparecido], y del movimiento magisterial del estado principalmente impulsado por el sector indígena del gremio desde la década de 1980 (Flores Félix & Méndez, 2008, pag. 207). Pero la idea como tal se fue decantando como resultado de una serie de reuniones, foros, encuentros y congresos celebrados a lo largo de la década de 1990, hasta que, a finales de la misma, en 1999 fue lanzada como propuesta en el primer "Encuentro de Educación Intercultural celebrado en la ciudad de Chilapa de Álvarez, Guerrero" bajo el esquema de creación de una universidad indígena orientada a ofrecer sus servicios a cinco pueblos principalmente; cuatro de ellos indígenas y el quinto compuesto por los así denominados afromexicanos<sup>5</sup>. A partir de entonces fueron surgiendo los primeros bocetos de su diseño general. De ahí resultarían las dos propuestas iniciales que se tuvieron en 2003 y de las cuales se logra extraer el proyecto que por primera vez le da el nombre actual que esta universidad tiene, el de universidad de los pueblos del sur. Con el nombre establecido y con la idea más afinada, sus promotores se reunieron "con Presidentes Municipales, Diputados Locales y Federales" y acordaron celebrar otros "foros regionales" para seguir afinando la iniciativa.

108

---

5. Véase "sección nuestra historia" en <http://www.unisur.org.mx>

## **8. LA FASE DEL DISEÑO DE LA PROPUESTA Y EL RECHAZO OFICIAL**

Con todo, se puede decir que el origen de la Unisur comenzó en 2004, cuando “en el cuarto foro” para su creación se estableció la Comisión académica que se encargaría de diseñarla en forma extensa y detallada. A partir de entonces la propuesta comenzó a cobrar forma y sus promotores debieron enfrentarse a los pormenores semejantes a los que implica, en cierta manera, el diseño de una política educativa: por ejemplo, revisar sus detalles y sus implicaciones, enviarla a las autoridades correspondientes, en este caso a la oficinas de la Presidencia de la República, a la Secretaría de Educación Pública y al gobierno del estado, y también organizar reuniones con agentes políticos como “las Comisiones de Gobierno, Educación y Asuntos Indígenas del Congreso Local” para impulsar su promoción y registro. Pero pese al esfuerzo empeñado por quienes la estaba proponiendo, y de las aparentes consideraciones positivas que recibían de los personajes políticos de la entidad, la iniciativa no fue aprobada por el gobierno del estado. Es más, sería totalmente nulificada por la autoridad estatal en el momento en el que ésta anunció en agosto de 2006 el implante local de la *universidad intercultural* que el gobierno federal había diseñado de manera central y estaba impulsando simultáneamente en otras entidades de la federación como una forma de hacer frente a la misma demanda a la que estaba intentando dar respuesta la Unisur. Las organizaciones promotoras de la Unisur tomaron esta acción gubernamental como un desaire y como un agravio directo, pues la autoridad procedía simplemente como si no existiera ninguna iniciativa local. En consecuencia, las organizaciones se distanciarían del gobierno pero no abandonarían su propuesta. En el marco del segundo congreso estatal de educación intercultural celebrado en octubre de 2006, ratificarían la voluntad de los pueblos por construir su propia Universidad, revalidarían también a la comisión que se había encargado de elaborar la propuesta, y le dieron instrucciones para que se ocupara de conducir su instrumentación sin esperar más las consideraciones del gobierno.

109

## **9. LA INSTRUMENTACIÓN DE LA PROPUESTA**

La fase específica de instrumentación de la Unisur comenzó en 2007. Ese año, el 12 de octubre, inició actividades en tres unidades académicas

situadas en Santa Cruz del Rincón, municipio de Malinaltepec, Xochistlahuaca y Cuajinicuilapa, ambas cabeceras de municipios con los mismos nombres. 82 estudiantes integraron la matrícula de la primera generación que incluiría a estudiantes de origen mixteco, afromexicano, amuzgo y mestizo (Flores Félix, 2009, p. 17). En 2008, la universidad abrió una nueva sede situada en Xalitla, comunidad de la región del 'Alto Balsas' (río importante de la entidad) y en septiembre de ese mismo año dio entrada a su segunda generación compuesta por 73 nuevos estudiantes entre los cuales habrían jóvenes de origen nahua (Flores Félix, 2009, p. 209).

Desde entonces a la fecha, cada año la universidad recibe a nuevos estudiantes y, según sus registros, considerando a los que ingresaron en octubre de 2010, la población estudiantil ha alcanzado la cifra de 250<sup>6</sup>. Entre todos ellos había jóvenes provenientes de al menos 15 municipios guerrerenses – Ayutla de los Libres, Azoyú, Chilapa, Cochoapa, Cuajinicuilapa, Eduardo Neri, Juchitán, Iliatenco, Malinaltepec, San Luis Acatlán, Ometepec, Tepecoacuilco, Tlacoachistlahuaca, Tlacoapa y Xochistlahuaca – y 3 municipios oaxaqueños – Cortijo, Lo de Soto y Putla (Flores Félix, 2009, p. 209).

110

## 10. PLANTA ACADÉMICA

Hasta 2009, la planta académica de la Unisur estaba compuesta por 48 profesores, 11 eran originarios de las comunidades de la región, y 37 provenían de otra parte, de instituciones como la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma de Guerrero, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Nacional Autónoma de México y del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social. De ellos, el 50% contaba para entonces con estudios de posgrado [17 con estudios de maestría y siete con doctorado], y cinco del total pertenecían al Sistema Nacional de Investigadores [un sistema que en México certifica a los investigadores, los selecciona y les proporciona reconocimiento y un apoyo económico complementario a su salario]. Hasta entonces,

---

6. En <http://www.unisur.org.mx>

como hasta ahora, todos los profesores prestaban y prestan sus servicios de manera gratuita (Flores Félix 2009, p. 209).

## **11. LAS CARRERAS DE LA UNISUR**

Las licenciaturas que se imparten hasta ahora en la Unisur son tres: 'Ciencias y tecnologías para el desarrollo sustentable', 'Gestión de municipios y territorios de los pueblos originarios', y 'Lengua y cultura de los pueblos originarios'. La formación en estas especialidades se divide en dos etapas académicas: el tronco común y la etapa de profesionalización. Esta última consta de ocho módulos que organizan el trabajo de especialización académica en cada uno de los campos problemáticos de cada licenciatura. De esta manera, las licenciaturas contemplan un total de 12 módulos (cuatro años) (Flores Félix, 2009, p. 210). ¿Cuál es su propósito formativo? Aparentemente propiciar que "los estudiantes desarrollen su formación universitaria en su propio contexto comunitario o regional," con el fin de que al egresar "estén preparados para promover y ejercer, en esos mismos espacios, procesos de desarrollo local" (Flores Félix, 2009, pp. 209-210).

111

## **12. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO CURRICULAR**

La propuesta curricular que se sigue en la Unisur suscribe el aprendizaje basado en la transformación a partir de la práctica. Por tanto, las "unidades de aprendizaje" que la constituyen se plantean definir situaciones y objetos de la realidad social a los cuales, mediante la intervención directa, se les promueve su transformación con el fin de producir innovaciones y cambios específicos en la realidad. La organización de las actividades sigue el sistema modular. A partir de la lógica de este sistema, cada unidad de aprendizaje comprende periodos de concentración para trabajo grupal de reflexión teórica y periodos de trabajo 'en campo'. El trabajo en campo es definido por las necesidades del contexto y es planteado por cada estudiante. Al trabajo teórico se le establecen vínculos directos con el trabajo de campo. A su vez, se busca promover que el trabajo de campo retroalimente a la teoría. Para concluir el ciclo formativo, los estudiantes deben cursar un total de 12

trimestres. Durante ese periodo, todo el ciclo educativo se espera que esté centrado en el sujeto que aprende, toda vez que la Unisur suscribe la premisa de que el sujeto y no los contenidos es quien tiene la capacidad de transformar la realidad. De este modo, todo el proceso formativo pone énfasis en el aprendizaje, en lugar de ponerlo en la enseñanza<sup>7</sup>.

### **13. VINCULACIÓN CON LA SOCIEDAD**

La vinculación de la universidad con la sociedad ocurre principalmente a través del hecho de que el estudiante elabora y desarrolla un proyecto de investigación a partir de problematizar el ámbito comunitario o regional. Así, dado que el eje de la formación que se sigue se ordena fundamentalmente a partir del proyecto de investigación de cada estudiante, la universidad, teóricamente, en todo momento estaría enlazada a las necesidades y proyectos de las comunidades de donde provienen sus estudiantes. Esta característica está reforzada además por el interés y la esperanza que las comunidades han fincado en la universidad como una institución que puede ayudarles en su propio desarrollo y en la defensa de las culturas locales, las lenguas y los sistemas de conocimientos propios. De esta suerte, las relaciones entre la sociedad y la universidad se vuelven todavía más estrechas, pues a ésta las comunidades la imaginan realmente a su servicio, y parecen muy interesadas en hacer todo lo posible por que así sea.

112

### **14. OBJETIVO Y PROPÓSITOS GENERALES DE LA UNISUR**

En términos ideales, la Unisur se plantea como objetivo principal formar un tipo de profesionista capacitado para hacer frente a la realidad de las comunidades y pueblos subalternos. Es decir, tiene la intención de lograr que sus egresados tengan la formación necesaria para abordar la solución de los problemas de su comunidad y de la sociedad en general. De esta suerte, a juzgar por las características hasta aquí expuestas, la Unisur vendría a presentarse como una alternativa especialmente orientada a generar oportunidades de educación superior para las comunidades que no han tenido esa posibilidad (Velasco Cruz, 2010).

---

7. Véase <http://www.unisur.org.mx>

Esto por si solo tiene méritos encomiables. Pero sucede que la propuesta presenta otros atributos o propósitos potencialmente útiles como para que la autoridad pudiera aprovecharlos para instrumentar la gobernanza. Atributos que le ayudarían al gobierno mismo a atender asuntos para los cuales no se ha encontrado la mejor manera de resolverlos cuando [excepcionalmente] se ha intentado hacerlo. Por ejemplo, la Unisur se propone, entre otras cosas,

- Fungir como espacio de creación, de reflexión e innovación para potenciar el desarrollo local y regional ahí en donde hasta la fecha no se ha podido lograr ese objetivo.
- Proponer la formación a través de diagnósticos directos sobre la realidad de las comunidades, de sus necesidades locales (prioritarias) de intervención en temas de rescate y revaloración de los sistemas de conocimientos, de las lenguas de los conocimientos sobre la naturaleza, la cosmovisión, y de las propuestas de desarrollo de las propias comunidades.
- De manera proactiva, promover el reconocimiento de veracidad y de objetividad de las formas de pensar y de actuar de las culturas subalternas, es decir, luchar por el reconocimiento de esas culturas como visiones de mundo capaces de dar explicaciones y soluciones lo suficientemente convincentes a las necesidades de vida y de desarrollo de sus miembros.
- Dotarse a sí misma de un gobierno universitario que incluya tanto a las autoridades morales de las comunidades, a las administraciones en turno de las comunidades y los municipios, así como a las autoridades y representantes de la comunidad universitaria en su conjunto.
- Organizar las actividades académicas alrededor de los problemas emergentes de las comunidades y pueblos originarios.

113

Pero aún así, con las potencialidades que aparentemente posee la propuesta, las autoridades han negado hasta ahora el registro de esta universidad.

## **15. RAZONES OFICIALES QUE PARECEN IMPEDIR EL REGISTRO Y**

## RECONOCIMIENTO DE LA UNISUR

Los argumentos públicos difundidos para justificar por qué no se le concede registro oficial a la Unisur señalan que la propuesta no reúne todos los requisitos. En el expediente de esta universidad, según la versión oficial, existen partes que no están acabadas. Varios aspectos del plan de estudios no están completos; algunos estarían en proceso de desarrollo y precisión a detalle; es el caso, por ejemplo, de ciertos contenidos de las materias y el de los perfiles de los profesores.<sup>8</sup>

No obstante, aspectos como estos que no fueron definidos con toda precisión en la propuesta de las universidades interculturales del gobierno federal, no fueron obstáculos para que a este último tipo de universidades se le negara el registro. Es más, aún después de que fue consumado el trámite de su registro, estas universidades todavía arrastraban y arrastran varios puntos sin resolver, definiciones básicas, por ejemplo, sobre lo que es la interculturalidad y lo que este concepto implica como principio mismo de su perfil. Como lo señaló oportunamente Dimas Huacuz (2006), en su artículo *"Interculturalidad de papel. Apuntes sobre la idea de universidad indígena"*, esta propuesta se ha diseminado sin tener definidos ni precisados todos sus aspectos fundamentales. Pese a ello, no ha existido ningún impedimento para negarle su registro o condicionarle su implante en cualquiera de las entidades en donde se ha establecido, a pesar de que los pobladores [y algunos analistas críticos] hayan señalado que, tratándose de un formato universal, tiene dificultades para atender apropiadamente a las características de las poblaciones a las que busca adaptarse como propuesta sensible de las diferencias culturales y socioeconómicas. Es así que por contraste con la propuesta oficial, la falta de precisiones en el proyecto de la Unisur no parece ser el fundamento principal

114

---

8. Según sus propios documentos, la Unisur admitía, hasta 2009, que la elaboración de la currícula y los planes de estudio de tres de las seis licenciaturas que proyectaba cubrir estaban en proceso. Dichas carreras son: a) Ciencias y tecnologías para el desarrollo sustentable; b) Gestión de municipios y territorios de los pueblos originarios; y c) Lengua y cultura de los pueblos originarios. Sin embargo, esos mismos documentos anunciaban: Estas carreras tienen la característica de abordar, no las disciplinas tradicionales, sino más bien de ser producto de las necesidades propias de la vida cotidiana de los pueblos originarios.

para obstaculizar su registro. Tampoco es convincente la idea de que el gobierno tiene una predisposición resuelta en contra, definida *per se*, de alternativas que le pudieran ayudar a enderezar sus acciones hacia la gobernanza, al menos en proyectos – bastante semejantes a políticas públicas – como lo es el de la Unisur que ha sido ideado desde las propias organizaciones comunitarias. Pero si no es así, entonces ¿a qué podría deberse que la autoridad se resista a registrar a la Unisur y, consecuentemente, a reconocerla y a aceptarla como una propuesta de formación universitaria?

Los argumentos para ensayar alguna respuesta a estas cuestiones podrían ser varios, por ejemplo; la falta de voluntad de los personajes políticos que gobiernan actualmente, su poca sensibilidad, el predominio de una coyuntura política que no es favorable a ello, etcétera. Todos estos aspectos podrían ser importantes, pero el bloqueo parece tener dos tipos de fundamentos más específicos. Expongamos los primeros:

Que la universidad se plantee como un espacio institucional desde donde los actores políticos que la promueven tienen intereses políticamente incómodos y potencialmente perturbadores, como se puede ver en otros de sus propósitos manifiestos interesados en:

115

- Favorecer el desarrollo de proyectos y programas políticos que pretendan poner énfasis en: a) una recomposición en el uso y disfrute de los bienes que se encuentran en los territorios donde habitan los pueblos originarios y afroamericanos: tierra, bosques, agua, minerales, entre otros y, b) una redistribución del poder, donde la relación entre poder local y poder central sean más horizontales.
- Coadyuvar en la consolidación de los procesos organizativos autónomos, tan importantes como el que dio origen al Sistema de Policía Comunitaria y sus estructuras de gobierno sustentado en la Coordinación de las autoridades comunitarias y,
- Formar académicamente a los intelectuales que los pueblos originarios necesitan para continuar con sus procesos de descolonización.

A la par de los elementos anteriores, la resistencia gubernamental también parece encontrar sustento y quizás con mayor fuerza en un

segundo bloque de fundamentos aún más incómodos que versan en torno a la manera muy particular a través de la cual la Unisur intentaría convertir los conocimientos de las culturas subalternas [que han sido negados, borrados, ignorados y descalificados como válidos por la inercia colonialista que ejerce el pensamiento llamado occidental], en los ejes organizadores, o rectores, de prácticamente todos los contenidos de conocimiento de toda su oferta formativa. Por ejemplo, los fundamentos de la Unisur sostienen que ésta se propone desarrollar una educación [la de sus licenciaturas], bajo el sustento curricular de un cuerpo conceptual y de pensamiento cuyo origen es una matriz de pensamiento elaborada desde los pueblos originarios, con su profundidad histórica, visión de mundo y su eficacia, producto de la práctica cotidiana y del conocimiento del entorno en que se construye. De esta manera, la oferta educativa que promueve, se plantea enfáticamente recoger los aportes de las culturas originarias que se construyeron en el país y sustentaron la reproducción y la continuidad de los pueblos originarios, aun en las condiciones de rechazo y abandono en que se les mantuvo por siglos, para ponerlas en íntimo diálogo con el pensamiento de otras culturas que componen el pensamiento universal. Esto con el fin de construir una propuesta curricular básicamente armada sobre el eje de los conocimientos de las culturas subalternas pero con la capacidad de reconocer e incorporar lo mejor de la cultura universal en beneficio de los pueblos y comunidades originarias. Es decir, lo que busca esta propuesta es justamente invertir lo que plantea la propuesta de universidad intercultural del gobierno federal que propone incorporar los saberes de los pueblos originarios a un currículum organizado sobre la base de la epistemología occidental. De manera que si en la propuesta oficial de la universidad intercultural, los conocimientos de los pueblos originarios y subalternos podrían ser complementarios, en la propuesta de la Unisur los conocimientos complementarios son todos los otros conocimientos normalmente denominados universales. La tesis no es banal, ni siquiera se trata de un mero sentido retórico. Detrás de sí hay toda una concepción que en primera instancia busca cuestionar los motivos que condujeron a la negación de los valores y conocimientos propios por parte de los grupos hegemónicos y la imposición de sus criterios de veracidad del conocimiento para justificar la colonialidad del ser humano y de su pensamiento. De manera que al invertir el ordenamiento de los

conocimientos curriculares, lo que busca es precisamente alentar el desarrollo de un proceso de descolonización del saber, que ha impuesto de alguna manera la lógica del ordenamiento curricular bajo los criterios de la epistemología occidental. Todo esto con miras a contribuir decisivamente a problematizar las condiciones de subalternidad en que se construyeron las relaciones interculturales desde la conquista hasta nuestros días. Y, por consecuencia, a ayudar a contrarrestar la condición colonial<sup>9</sup> actual de donde derivan en buena medida los elementos que hacen posible la subalternidad que tanto daño ha hecho a los pueblos en esa condición, en donde se ubican indiscutiblemente los pueblos indígenas y los afroamericanos.

## 16. CARACTERÍSTICAS DE LA OPOSICIÓN GUBERNAMENTAL

Frente a una alternativa como esta, que busca dar un giro a la forma en que se concibe el orden curricular de la educación en la universidad, el gobierno ante la novedad del caso, ante lo inédito de la situación, mantiene sus reservas para darle reconocimiento. Obviamente, los argumentos que se utilizan para no reconocerla no aluden a este aspecto de fondo, sino a detalles técnico burocráticos; como falta de documentos para completar el expediente, o que la Unisur no es necesaria porque la universidad intercultural del estado de Guerrero puede cubrir la demanda sin problemas. Sin embargo, la razón de fondo es al parecer que a las autoridades del ramo les resulta inaceptable contravenir el formato tradicional de organización curricular. Pero más allá de eso, lo cierto es que el gobierno carece de una posición clara al respecto. De hecho, aun en la academia no existe una posición definida en esa materia. Es verdad que hoy en día se está discutiendo fuertemente la posibilidad de reformar el currículum universitario para suscribir una nueva composición del mismo a través de la denominada “ecología de saberes”, la cual consistiría en abrir los planes de estudio de la educación superior a una diversidad de conocimientos que se fundan en distintas

---

9. La condición colonial debe entenderse aquí como una característica que media en las relaciones actuales entre culturas diferentes en donde una es la dominante y las otras son percibidas como carentes de valor, en forma semejante a la manera en que se establecieron las relaciones en el plano cultural en la época de la colonia europea en el área comúnmente denominada Latinoamérica (Quijano, 2000; Walsh, s.d.).

bases epistemológicas (Souza Santos, 2006). Pero este debate no ha logrado avanzar mucho todavía.

## 17. LA EDUCACIÓN AUTÓNOMA ZAPATISTA (EAZ)

En Chiapas actualmente existe un proyecto educativo [autónomo] que se desarrolla a lo largo y ancho del área territorial en donde se asientan las comunidades que pertenecen a los municipios autónomos creados bajo el amparo del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que se insurreccionó en enero de 1994. Este proyecto es independiente del que sostiene la política oficial del gobierno federal y del estado. Surgió como parte del proyecto que estas comunidades siguen para poner en práctica sus derechos de autonomía.

### 17.1 Origen de la propuesta

Cronológicamente, los rastros de la iniciativa aparecen en 1995, a raíz de la ofensiva militar del ejército en contra de la dirigencia zapatista, pero se reconoce normalmente su impulso formal a partir de 1998. Ese año, en todos los municipios autónomos rebeldes zapatistas (MAREZ) fue decretado el comienzo de la educación autónoma, como una forma de poner en práctica un tipo de educación que debía respetar los saberes, tradiciones y formas de organización de los pueblos indígenas, tal como lo expresaba en una de sus partes el texto de los Acuerdos de San Andrés firmados [por el gobierno federal y los insurgentes indígenas en San Andrés Larrainzar, Chiapas] dos años antes, el 16 de febrero de 1996, y sin que hasta entonces [como hasta ahora] el gobierno diera señales de tener interés en cumplirlos al pie de la letra.<sup>10</sup>

Entre las acciones iniciales derivadas de la decisión de instaurar en la zona zapatista una propuesta de educación independiente, estuvieron: el retiro de los niños de las familias rebeldes de las escuelas [oficiales] del

10. Además, estos acuerdos establecen que “el Estado debe (...) fomentar la participación de las comunidades y pueblos indígenas para seleccionar, ratificar y remover a sus docentes tomando en cuenta criterios académicos y de desempeño profesional previamente convenidos entre los pueblos indígenas y las autoridades correspondientes, y a formar comités de vigilancia de la calidad de la educación en el marco de sus instituciones” (Acuerdos de San Andrés en Hernández Navarro y Ramón (Comps.), (1998).

‘mal gobierno’ entre 1997 y 2000, el aviso a los profesores de la decisión en curso, es decir, de renunciar a la educación oficial y la solicitud que estos educadores oficiales recibieron para que se marcharan de las comunidades y, en algunos casos, para pedirles que se integraran a la propuesta nueva, bajo la aceptación de renunciar de manera irrestricta a su condición de profesores de los programas oficiales.

### **17.2 Los profesores de la educación autónoma**

Subsecuentemente a lo anterior, las comunidades propondrían a sus nuevos educadores eligiéndolos entre los jóvenes alfabetizados del lugar. Ninguno de ellos tenía formación docente para comenzar a hacerse cargo de la nueva propuesta educativa. Su elección fue y sigue siendo sin mediar contrato alguno. No habría salario, tampoco tendrían un nombramiento definitivo, esto es, que la comunidad se abrogaba la libertad de retirarle su nombramiento o destitución en cualquier momento. Para su auto-sostenimiento, los vecinos se obligarían a proporcionarles maíz, frijoles [sustento alimenticio básico en estas comunidades] y leña, les ayudarían en el cultivo de su parcela, y en algunos casos se agregaría alguna retribución económica de carácter simbólico a condición de que los promotores educativos pudieran dedicarse enteramente a su tarea educativa y a combinar estas funciones con encargos representativos y políticos dentro de la organización comunitaria.

119

Las razones por las cuales las comunidades no alentarían el nombramiento definitivo, según lo exploró Baronnet (2009), tienen una explicación simple. Por largos años, los profesores del sistema educativo oficial eran jóvenes de origen indígena que, – gracias al salario y a que no estaban obligados a rendir cuentas a la comunidad, ni estaban sujetos a ella sino a la disposición de la autoridad educativa oficial y a las redes político sindicales – devenían casi siempre en caciques culturales, usureros, déspotas, que incurrían en faltas de respeto, irresponsabilidad laboral sin que las comunidades pudieran ejercer algún tipo de influencia para evitar estas acciones. Pero, también concurrentemente habían otras razones no menos importantes a considerar, por ejemplo, que los profesores profesionales no les interesaba tener en cuenta los problemas de la comunidad, sus necesidades educativas, ni tener en

consideración, ni mucho menos incluir, en el marco de su programa educativo, los conocimientos de las propias comunidades y el uso regular de sus lenguas en el aula. De esta suerte, en el imaginario de las comunidades, bajo el amparo de la educación autónoma, el nuevo promotor educativo vendría así a representar precisamente lo contrario, es decir, una persona cercana a la comunidad, a sus necesidades, dependiente de ella y por consecuencia obligada a responder a las exigencias e intereses de la misma.

### **17.3 Capacitación de los promotores educativos**

Desde que comenzó a desarrollarse la educación autónoma zapatista, los promotores educativos han recibido cursos para realizar su trabajo. En las cabeceras de los municipios autónomos se organizan las sesiones correspondientes. La capacitación queda a cargo de un plan que se crea específicamente para tal fin, como fue el caso de la propuesta que desarrolló el proyecto "Semillitas del Sol" entre 1998 y el año 2000. De manera general, los promotores se forman en temas de pedagogía y en otros asuntos que los habilitaran para poder hacer "una lectura política y pragmática de su propia acción educativa" (Baronnet, 2009, p. 271). El EZLN ha insistido que *las demandas zapatistas* sean introducidas también como eje de los contenidos para la capacitación de los promotores educativos (Baronnet, 2009). Sin embargo, los centros de formación en los MAREZ suelen tener autonomía para poner énfasis en distintos tópicos, por ejemplo; en los Caracoles de Oventik y Morelia se ha estudiado una materia de enseñanza práctica que se denomina "producción", mientras que en los altos tsotsiles humanismo, y el equivalente en Morelia se llama "educación política", el cual comprende

cursos que envuelven la ética zapatista y los valores del movimiento. En las regiones autónomas de La Realidad, y luego de Roberto Barrios y La Garrucha, la propuesta metodológica del proyecto Semillita del Sol es reapropiada según las acciones formativas de los mismos capacitadores indígenas, quienes muchas veces son los promotores más experimentados electos por sus pares (Baronnet, 2009, pp. 379-380).

### **17.4 Vinculación de la escuela con la comunidad**

La escuela se vincula con la comunidad de manera estrecha. En principio

porque la comunidad le exige a ella que tenga en consideración sus necesidades para emprender el desarrollo de sus actividades formativas. Le demanda tome en consideración los aspectos históricos, culturales, sociales y políticos, así como los conocimientos comunitarios en la configuración de sus contenidos de conocimiento. También la comunidad exige y espera que la escuela ponga atención a las carencias cognitivas, o a lo que suelen sus habitantes denominar “sus ignorancias”, para que, con ánimo de contrarrestarlas, los promotores prevean la incorporación de aspectos del conocimiento y del saber universal a las actividades de conocimiento. La escuela en consecuencia, asume los compromisos que la comunidad le pide y trata de trabajar en permanente comunicación con ella.<sup>11</sup> Más aún, al definir el calendario escolar, la escuela estrecha sus vínculos con la comunidad en la medida en que toma en consideración los distintos ciclos comunitarios de la vida social, política, económica y cultural. De hecho, también los horarios y los periodos de receso se definen en función de los ciclos de la producción agropecuaria, que importan tanto a la comunidad.<sup>12</sup>

### **17.5 Los contenidos generales de la educación autónoma**

Idealmente la educación autónoma debe partir de los conocimientos étnicos y de la memoria colectiva. Es decir, debe recuperar lo que atesora aún la memoria colectiva de los pueblos. Dicho en voz de los propios comuneros, se trata de que la educación suya construya de nuevo lo que se ha perdido o que ha sido excluido de los contenidos curriculares como resultado de la acción deliberada del gobierno para borrar la sabiduría, la cultura y tradiciones de los pueblos. Que se estudie la lengua materna

121

---

11. Las comunidades, al tratar de poner con pragmatismo la educación al servicio de sus problemas más urgentes, han apropiado la organización escolar, controlando la acción docente y brindándole una orientación política crítica dentro de un proyecto colectivo revolucionario” (Baronnet, 2009, p. 135).

12. Un observador atento de la manera estrecha en que se establece el vínculo entre comunidad y escuela describió lo siguiente: “las orientaciones y las prácticas pedagógicas son propuestas y cuestionadas colectivamente en el momento requerido en la reunión local y en la asamblea regional de delegados del “pueblo”. Desde luego, los pueblos (...) no han esperado la protección guerrillera para rechazar programas gubernamentales o de organizaciones civiles que consideran no convenientes ni bienvenidos. Por lo tanto, la ayuda externa y limitada que reciben los pueblos mayas zapatistas también está sujeta a la demanda y evaluación colectiva” (Baronnet, 2009, pp. 183-184).

y se utilice en las actividades educativas y que se enseñe y se aprenda qué es lo que pasó, qué es lo que sucedió antes. Que se enseñen muchas cosas de cómo empezó la lucha. Porque la lucha no es de ahorita sino que tiene ya más de 500 años y queremos que ese sufrimiento se acabe, queremos que no vuelva a suceder eso. Nosotros estamos exigiendo ya esa libertad, justicia y democracia para los pueblos.<sup>13</sup> Asimismo, los comuneros plantean que se generen conocimientos a partir de sus demandas y que se incluya en la educación autónoma todo aquello que, en su opinión, los mestizos y blancos saben y que los indígenas ignoran, pues es de ahí donde se alimenta la dominación y la condición subalterna de los pueblos originarios.<sup>14</sup>

Veamos aquí un ejemplo de cómo, en un caso muy particular, se estaba previendo desprender de las demandas zapatistas contenidos de conocimiento escolar. Sucedió en el municipio autónomo rebelde zapatista Ricardo Flores Magón. Ahí, en 2001, la propuesta de desglose curricular ratificada por las asambleas y las autoridades comunitarias y municipales partía del estudio de once “ejes fundamentales” representados por las demandas zapatistas: *Techo, Tierra, Alimentación, Trabajo-producción, Salud, Educación, Justicia, Libertad, Democracia, Autonomía e Independencia*. Todas estas demandas se ordenaron en cuatro áreas de conocimiento: Vida y medio ambiente, Historias, Lenguas y Matemáticas.

122

---

13. Entrevista colectiva realizada, en zona zapatista, en enero de 2007 por Baronnet (2009), para la realización de su tesis doctoral.

14. En la región zapatista en Chiapas, en entrevista colectiva sostenida con Baronnet en enero de 2007, los comuneros que apoyan la educación autónoma sostuvieron: “nosotros vamos a hacer nuestra propia educación. Los conocimientos escolares van a resultar principalmente de los conocimientos étnicos y de la memoria colectiva”. Esto, “a nuestros ancianos, les gusta porque estamos reviviendo la cultura, quiere decir que estamos construyendo de nuevo lo que se ha perdido. Sí, porque antes se había perdido porque el gobierno no quiere que haya esas culturas y tradiciones, pero gracias a la educación autónoma lo estamos rescatando de nuevo, porque los pueblos no quieren que se pierdan sus costumbres, su lengua. Nosotros debemos de hacer una investigación, hacer una entrevista de los más viejitos, para así entender mejor y tener claro las palabras de cómo eran antes, y para dejar un escrito de nuestros abuelos: qué es lo que pasó, qué es lo que sucedió antes. (...). Se enseñan muchas cosas de cómo empezó la lucha, porque la lucha no es de ahorita sino que la lucha tiene ya más de 500 años y el sufrimiento estamos viendo por qué lo hay, porque no queremos que vuelva a suceder eso. Nosotros estamos exigiendo ya esa libertad, justicia y democracia para los pueblos” (Baronnet, 2009).

Por ejemplo, en cuanto a la demanda “Tierra”, los promotores prepararon actividades pedagógicas relacionadas con el tema agrario. Para la materia de ciencias naturales se formularon preguntas generadoras sobre la protección y utilización de los recursos ambientales. Para las materias de historia y ciencias sociales, se estudiarían los movimientos de lucha por la tierra en Chiapas, en México y en el mundo. En la enseñanza del álgebra, se estaba proponiendo medir ‘solares y parcelas’. Como ejercicios de la materia de español, se redactarían poemas sobre la naturaleza y también cartas virtuales de denuncia por amenazas de despojo.

Cabe recordar que a diferencia de muchas escuelas de la modalidad federal bilingüe [oficial] en donde se termina imponiendo el español, el idioma predominante para la enseñanza es la lengua materna de los niños. El idioma castellano fue desplazado a retomar su condición de segunda lengua de estudio. La ausencia de manuales didácticos en la zona Selva Tseltal estaba favoreciendo la autonomía pedagógica de cada promotor para inventar, con singular creatividad, contenidos y métodos de enseñanza adaptados a sus alumnos. Además de inspirarse en los recuerdos de su propia escolaridad y formación docente, los educadores zapatistas buscarían promover que sus alumnos investigaran, jugaran, cantaran y realizaran cotidianamente actividades deportivas y artísticas (Baronnet, 2009, p. 381).

## **17.6 Características de la propuesta**

Desde su establecimiento, y hasta fechas recientes, la educación zapatista no ha seguido un plan educativo único, es decir que en cada municipio autónomo se va construyendo la propuesta, y aún más, en cada comunidad los promotores de común acuerdo con los comuneros y sus autoridades pueden también, con bastante libertad, adecuarla al entorno utilizando su creatividad personal, los recursos disponibles que son en muchos casos los mismos libros de texto oficiales, su capacidad imaginativa y los recuerdos de su propia experiencia auto-formativa, o de lo que rescata su propia memoria de su paso, generalmente breve, por la escuela. No obstante, esto no significa que no haya surgido alguna iniciativa interesada en tratar de formalizar una propuesta curricular para todo el sistema de educación autónoma zapatista, ese fue el caso de una alternativa como la que en seguida se reseña.

Con el respaldo de las comunidades en donde trabajan y con el apoyo

de investigadores universitarios de México, y de expertos invitados de universidades de otros países, un grupo organizado de promotores comenzó a diseñar las bases de una propuesta curricular. La idea central que la regiría se fundaba en el interés de tomar los aspectos locales de la cultura de los pueblos como elemento principal para organizar las secuencias programáticas y su evolución lógica de un nivel a otro en la educación primaria. En esta alternativa, los conocimientos de los pueblos se convirtieron en la base principal de toda la arquitectura de la propuesta en sí, y los procesos de producción, de trabajo y las festividades históricas, sociales y rituales de estos pueblos devendrían en los recursos sobre los cuales se desarrollaría la arborescencia del conjunto de actividades educativas. En esta propuesta, que incluye también conocimientos universales y la aspiración de lograr que las lenguas indígenas dirijan el proceso formativo en forma paritaria con el uso del idioma español como segunda lengua, las comunidades participaron directamente en su elaboración, en el proceso de validación de los diferentes objetivos y actividades de conocimiento, y asimismo han mantenido un dinamismo creativo en las escuelas en donde se ha buscado ponerla en práctica. En general, en esas escuelas la propuesta se sigue desarrollando con gran interés. Sin embargo, aún parece estar a prueba y tampoco ha sido suscrita como propuesta oficial en toda la zona zapatista. De modo tal que aún hoy en día, en las escuelas zapatistas no hay un programa educativo único; las versiones siguen siendo heterogéneas y no son todavía definitivas. Sin embargo, no por eso el proyecto es menos real y menos efectivo, como lo consideran las propias comunidades.

124

### **17.7 Objetivos y propósitos generales de la EAZ**

Aunque como ya fue dicho, la educación autónoma zapatista no sigue una propuesta única, eso no significa que sus estudiosos no le hayan encontrado motivos, principios y objetivos muy específicos, comunes en todas sus versiones. Tratando de comprender los significados que tendría para las comunidades la educación zapatista, Bruno Baronnet encontró, por ejemplo, que en muchos aspectos la apropiación de la escuela por parte de los insurgentes chiapanecos "se inscribe en su voluntad manifiesta de transformar la organización escolar, históricamente constituida como espacio de dominación cultural, en una herramienta

del movimiento de resistencia étnica y liberación social” (Baronnet, 2009, pp. 297-298).

Otro motivo generalizado es el interés de incidir en las raíces mismas del currículum para introducirle algunos cambios proactivos en favor de las culturas en desventaja, es decir, la de los pueblos indígenas, para impulsar desde ahí una educación intercultural capaz de articular los conocimientos indígenas con los conocimientos científicos desarrollados por el mundo occidental, pero de tal manera que esta articulación se realice a partir de lo indígena, de lo que nunca se ha enseñado en la escuela, de lo que a decir de los propios promotores indígenas, “no sale en los libros de texto oficiales, ni nunca nadie ha considerado, dentro del sistema oficial de educación, digno de formar parte de la educación escolarizada” (Guzmán Gutiérrez, Juan; Gutiérrez Hernández, Manuel & Hernández López, Edmundo, 2009, pp. 9-10).

Es así que pese a su singularidad heterogénea, la educación autónoma zapatista parece realmente tener como objetivo singular el desafío “a la tradición educativa indigenista, en la medida en que permite a las comunidades tomar el control de sus asuntos educativos para responder mejor que el Estado a sus expectativas en general y a sus demandas educativas en particular” (Baronnet, 2009, p. 37).<sup>15</sup>

125

### **17.8 Los fundamentos de la EAZ – Los reclamos de la movilización social**

Indiscutiblemente la educación autónoma en el estado de Chiapas tiene su origen en una acción insurgente, la de 1994, pero sus fundamentos

---

15. Las demandas indígenas en educación buscan no sólo incidir en la oferta escolar sino controlar su relevancia social, cultural y política. Aunque no sean muy visibles en las luchas indígenas a nivel nacional, las demandas de autonomía en la educación aspiran infine a obtener servicios escolares públicos y gratuitos en los cuales las comunidades puedan controlar los conocimientos que transmiten. Hay un especial énfasis en la exigencia de una enseñanza e investigación de las historias, los valores, las costumbres y tradiciones culturales de los mismos pueblos” (Baronnet, 2009). En estos mismos términos “los delegados de las organizaciones del movimiento indígena mexicano encabezado por el Congreso Nacional Indígena plantearían, en su oportunidad, a nivel nacional, la necesidad de establecer un sistema educativo intercultural, multilingüe, democrático, autonómico, que proteja y desarrolle los saberes de sus pueblos afianzando el uso de sus lenguas; que combata el racismo, la explotación y ayude a enfrentar la amenaza neoliberal y las fuerzas homogeneizadoras de la globalización” (Rebolledo, 2002).

proceden de varias décadas atrás, de los reclamos y exigencias elevados por los pueblos indígenas en el mismo estado de Chiapas y en el resto del país, a finales de la década de 1960 y comienzos de la siguiente. También de las demandas que fueron enarboladas a finales de 1980 cuando las movilizaciones indígenas agitaban al país con motivo de la coyuntura de los quinientos años de la llegada de los europeos al continente americano, en 1992. Los documentos que guardan la memoria del congreso indígena de Chiapas, de 1974, ilustran claramente la aspiración de los pueblos originarios chiapanecos de tener una educación que respondiera a las necesidades de las comunidades, en donde sus lenguas aparecieran como lenguas de enseñanza obligatoria, con profesores comprometidos realmente con la educación y con los pueblos, y en donde la memoria de sus pueblos, la historia y las razones de su condición subalterna se abordaran.

Varios años después, en la coyuntura de 1992, los reclamos serían semejantes, incluso los del movimiento zapatista en 1994 y 1995, y los del Congreso Nacional Indígena en 1996, pero tampoco fueron atendidos apropiadamente.<sup>16</sup> Los cambios que las políticas educativas oficiales intentaron no sirvieron de mucho. La educación en las regiones indígenas de todos modos siguió sin mejoras como lo registran numerosas investigaciones en este campo específico.

126

### **18. EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)**

A nivel internacional, otro sustento más que ofrece fundamentos a propuestas como la de la educación autónoma en Chiapas aparece contenido en el acuerdo 169 de la OIT, que fue ratificado por México en

---

16. Desde 1996, "el Congreso Nacional Indígena reivindica el derecho de establecer planes y programas regionales de desarrollo socioeconómico y educativo en participación con las comunidades, así como elaborar, someter a consenso y ejecutar políticas públicas en su jurisdicción. Las posturas políticas de las diversas organizaciones indígenas que componen el movimiento indígena en México parecen concordar con los Acuerdos de San Andrés defendidos por el CNI en materia educativa. En efecto, la autonomía en la educación surge desde luego como una de las demandas centrales del movimiento indígena nacional en su búsqueda de emanciparse de la política educativa impuesta por actores ajenos a la realidad comunitaria en el escenario escolar local" (Baronnet, 2009, p. 421).

1990, fecha a partir de la cual adquirió para nuestro país el carácter de norma legal. Según lo establecen los tres apartados del artículo 27 de este convenio:

Art. 27. 1. Los programas y los servicios de educación (de los pueblos originarios) deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales. 2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar. 3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación... Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

Art. 28. 1(...) deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan.

## 19. LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS

Otra base la constituye los Acuerdos de San Andrés, específicamente la parte relativa a la propuesta conjunta que el EZLN y el gobierno federal enviaron a las cámaras del poder legislativo federal, luego de ser firmados dichos acuerdos el 16 de febrero de 1996. Bajo el subtítulo de "Educación Integral Indígena", este documento establece:

- Los gobiernos se comprometen a respetar el que hacer educativo de los pueblos indígenas dentro de su propio espacio cultural. La asignación de los recursos financieros, materiales y humanos deberá ser con equidad para instrumentar y llevar a cabo acciones educativas y culturales que determinen las comunidades y pueblos indígenas.
- El Estado debe hacer efectivo a los pueblos indígenas su derecho a una educación gratuita y de calidad, así como fomentar la participación de las comunidades y pueblos indígenas para seleccionar, ratificar y remover a sus docentes tomando en cuenta criterios académicos y de desempeño profesional previamente convenidos entre los pueblos

indígenas y las autoridades correspondientes, y a formar comités de vigilancia de la calidad de la educación en el marco de sus instituciones.

- Se ratifica el derecho a la educación bilingüe e intercultural de los pueblos indígenas. Se establece como potestad de las entidades federativas, en consulta con los pueblos indígenas, la definición y desarrollo de programas educativos con contenidos regionales, en los que deben reconocer su herencia cultural. Por medio de la acción educativa será posible asegurar el uso y desarrollo de las lenguas indígenas, así como la participación de los pueblos y comunidades de conformidad con el espíritu del Convenio 169 de la OIT.

## **20. LA DECLARACIÓN INTERNACIONAL DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

La Organización de las Naciones Unidas también tiene un recurso que sirve de fundamento para iniciativas como la de la educación autónoma zapatista. Se trata de la declaración internacional de los derechos de los pueblos indígenas. Esta declaración emitida formalmente el 14 de septiembre de 2007, después de largos años de debate que tomó desvanecer puntos de difícil consenso entre los representantes oficiales de los diferentes países miembros de la ONU, señala claramente en su artículo 14 que “los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje”.

La propuesta educativa de los indígenas chiapanecos goza así del respaldo de diferentes enunciados legales de orden internacional, del respaldo del movimiento indígena del país y lo ampara en mucho los propios acuerdos que el EZLN firmó con el gobierno federal en 1996. Más aún, goza de la aprobación de las comunidades en donde se la ha puesto en práctica. Y, sin embargo, oficialmente priva un pasmo que se dilata día a día y parece apostar por la muerte del proyecto, ya sea por el desgaste o por el cansancio de quienes lo financian y apoyan, que son los propios comuneros que están llenos de voluntad para resistir, pese a las agudas necesidades que los agobian para sobrellevar sus iniciativas autónomas.

## 21. LA POSICIÓN GUBERNAMENTAL

Frente a las exigencias indígenas que aparecieron en forma reiterada a lo largo de los años previos al surgimiento de la iniciativa de la educación autónoma zapatista, el gobierno no pudo construir una propuesta que respondiera a esas exigencias, o alentarla para que los pueblos indígenas la construyeran de común acuerdo con las instituciones educativas respectivas. Tampoco ha podido hacerla o incentivarla después de que aquella iniciativa fuera establecida. ¿Por qué? No es porque le falten fundamentos; la causa social es un fundamento legítimo, sobre todo sí, como en este caso, van acompañadas de la prescripción de organismos como la OIT, de las recomendaciones de la UNESCO y de especificaciones claras como las de la declaración universal de los derechos de los pueblos indígenas de la ONU. Se podría decir que quizás es porque le faltan sugerencias especializadas, pero eso tampoco ha faltado. Las ha recibido en la pluma de destacados analistas de los temas indígenas como Gonzalo Aguirre Beltrán, Guillermo Bonfil Batalla, Stefano Varese, Rodolfo Stavenhagen, entre muchos otros. El problema tampoco es porque no haya ensayado algunas medidas al respecto.

De hecho es bastante conocido que el gobierno realizó ajustes generales en su política educativa, del sector correspondiente, a nivel nacional al hacer que ésta pasara de ser nada más bilingüe a bilingüe bi-cultural en la década de 1980 y, a bilingüe intercultural en la de 1990. Sin embargo, estos ajustes no sirvieron de mucho, las cosas en la educación indígena no cambiaron sustancialmente. En las regiones indígenas de la selva chiapaneca, por ejemplo, muchas comunidades seguían estando sin escuela y en otras tantas los profesores asignados oficialmente duraban poco por simple deserción o por cambio de adscripción oficial. En un contexto como este, algunas poblaciones tomaron la decisión de elegir a un joven alfabetizado de la comunidad para que se hiciera cargo de la educación de sus hijos, asignándole de su propio peculio un salario mensual bastante simbólico.

Después de varios años siguiendo este procedimiento, en 1988, comunidades pertenecientes a la Asociación rural de interés colectivo, asentadas muchas en el corazón de la selva, a iniciativa propia negociaron con el gobierno local para que la secretaría de educación

reconociera oficialmente el trabajo de estos jóvenes y les asignara un ingreso mensual. Desde entonces, esta práctica se ha mantenido en varias comunidades selváticas que no forman parte de las comunidades insurreccionadas. Otro recurso que ha seguido el gobierno con respecto a la educación en las comunidades indígenas de la selva ha sido a través de la política de la escuela comunitaria que lleva adelante el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

Este programa que funciona a nivel nacional, cubre el servicio educativo en comunidades pequeñas con instructores comunitarios que no necesariamente hablan la lengua de la comunidad en donde prestan sus servicios. Son todos egresados de la educación secundaria, es decir, adolescentes, generalmente de escasos recursos económicos, que se enrolan en esta tarea temporal no por vocación o por gusto, sino porque después de un año de servicio, el CONAFE les mantiene la asignación mensual en forma de beca para que puedan concluir sus estudios de preparatoria, fecha a partir de la cual el compromiso del CONAFE con ellos se termina. Estas acciones si bien han amortiguado de alguna manera las fallas de las políticas oficiales, no necesariamente las han resuelto. Pero a raíz del surgimiento de la propuesta de educación autónoma zapatista, parecería que el gobierno tuvo interés en utilizarlas como medida remedial para enfrentar las deficiencias de sus políticas. Por ejemplo, las oficinas de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en Chiapas oficializaron el servicio de los maestros comunitarios que son nombrados por las comunidades y a ellos les ofrecen capacitación para el desarrollo de sus tareas docentes. Al programa del instructor comunitario del CONAFE, la SEP le hizo cambios para introducirle un enfoque intercultural al desarrollo de sus contenidos, con lo cual pretende que las escuelas bajo su responsabilidad revaloren las culturas de los pueblos originarios.

Frente a acciones como estas que no logran hacernos ver que el gobierno tenga voluntad de introducir los cambios necesarios en la educación indígena, resulta interesante preguntarse, ¿qué obstáculos hay?, ¿qué límites existen para que las autoridades no acepten realizar, promover o acompañar los cambios de fondo que las políticas educativas dirigidas a los pueblos indígenas necesitan realmente? No parece ser el hecho de que las comunidades estén interesadas en nombrar a los profesores de

las mismas comunidades. De hecho, como se ha reseñado, en Chiapas es una práctica regular desde 1988 y esta acción está totalmente aceptada por la secretaría del ramo y por el propio gobierno. Tampoco lo impide el interés que tienen las comunidades de participar más estrechamente en la vida regular de la escuela. Formalmente, desde 1992, la SEP postuló de común acuerdo con el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) – principal instituto que agrupa a los educadores de México – la necesidad de una participación más comprometida de la escuela y la comunidad en la tarea educativa, y para ello la ley general de educación comprende un apartado que le concede a los consejos de participación social de la educación funciones que abren la escuela a la comunidad. Lo que lo impide es que los indígenas en el país quieren participar en el rediseño del currículum educativo.

Particularmente en el estado de Chiapas, el planteamiento no deja lugar a la duda; su propuesta implica el rediseño total del currículum y eso el gobierno no desea tocarlo bajo ningún pretexto. Así lo dejó claro cuando se firmó, en mayo de 1992, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Pero, ¿por qué hay resistencias a los cambios curriculares? En el caso de la propuesta de la educación autónoma zapatista [como en el de la Unisur] porque los indígenas plantean reordenar el currículum para darle entrada en él a los conocimientos de las culturas subalternas en condición paritaria a los conocimientos occidentales denominados universales, con los cuales está constituido actualmente el plan de estudios. Sobre este tipo de cambios hasta ahora no hay antecedentes que permitirían prever sus impactos, riesgos y posibles limitaciones. Y por eso, el gobierno y sus asesores se resisten. Pero hay otra fuente de resistencia quizás más poderosa aún. Se trata del hecho de que para el gobierno, en el currículum está contenido todo el proyecto de unidad nacional. De modo tal que si se éste se modifica, estaría en entredicho lo que une a la nación, las bases de la identidad nacional y el proyecto mismo de la cultura mexicana, que pese a todos los cambios multiculturales suscritos de manera reciente, se sigue aún caracterizando oficialmente como aquella que hace que los habitantes de México hablen español y sean considerados predominantemente como mestizos.

## 22. CONSIDERACIONES FINALES

El activismo de la sociedad, según los casos recreados en este ensayo, demuestra que lo anticipado por la teoría está confirmando no sólo que la sociedad puede participar en el diagnóstico de sus necesidades y proponer alternativas para resolverlas, sino que actúa en ambas direcciones sin que el gobierno haya podido dar muestras claras de tener interés de suscribir la gobernanza como una fórmula que le permitiría adaptarse a las posibilidades de una coordinación horizontal que incluya la participación de la sociedad en el proceso de diseño e implementación directa de proyectos y propuestas de política pública, tal como la sociedad misma se lo está exigiendo por la vía de los hechos.

Los casos que aquí hemos revisado confirman en mucho los supuestos que justificarían la necesidad que tendrían los gobiernos de suscribir la gobernanza como una tabla de salvación para tratar de recuperar la capacidad directiva en casos en los que ya la perdieron. Pero las cosas desafortunadamente no son así.

132

A la autoridad a la que se le hace recomendaciones para que suscriba la gobernanza y se disponga a asumir otra forma de gobierno, que [según la teoría] puede ser horizontal, muchas organizaciones sociales le tienen desconfianza, pero aún así pareciera que abrigan alguna esperanza de cambio voluntario. Organizaciones como las que impulsan a la Unisur parecen decididas a acorralar al gobierno para obligarlo a que cambie y admita la participación de la sociedad. Pero otras más, definitivamente no esperan mucho de las autoridades actuales. Parecieran más interesadas en el surgimiento de otro tipo de gobierno fundamentalmente diferente. De cualquier manera, el caso es que en Guerrero y en Chiapas, según hemos podido consignar en este escrito, las organizaciones llevan hoy en día adelante una fórmula de gobernanza alterna que goza de una enorme legitimidad social aunque la legalidad oficial crea que tal cosa no es posible.

Leyes, normas y declaraciones internacionales – varios de los cuales son vinculantes en México, es decir, que por haber sido suscritos por el gobierno de México adquirieron el carácter de observancia obligada – les dan a los indígenas la legalidad a su exigencia y a sus propuestas

en los temas aquí revisados. Las comunidades que son su base social les proporcionan la legitimidad que requieren sus iniciativas y proyectos públicos. Ambos sustentos, el de legalidad y el de legitimidad, abalizan sus propuestas aunque las leyes específicas oficiales no secunden con reglamentación al respecto. Aún así, ambas propuestas están en desarrollo. Pero la implementación en ambos casos acusa una precariedad agravada por los recursos limitados que estas poblaciones pueden destinar para llevarlas adelante. La clave para superar estas dificultades de orden económico, de infraestructura y del desarrollo mismo que pueda dársele a la propuesta curricular, es que fluyan hacia ellas recursos económicos de manera sostenida. Estos recursos no pueden ser otros más que los que la federación mexicana puede [y debe] destinar para ello. Pero para que esos recursos lleguen, primero hace falta que sean reconocidas y aceptadas por la ley. No obstante, todo parece indicar que: como estas alternativas chocan con las propuestas neoindigenistas del Estado, “la cuestión de la autogestión educativa es desatendida y reprimida en forma deliberada” (Baronnet, 2009, p. 429).

Es verdad que la ideología como lo señalan algunos estudiosos pudiera estar teniendo en este juego de reservas y cautelas oficiales un papel muy importante pero, como se vio en este ensayo, en la oposición del gobierno también hay otros asuntos como la resistencia que provoca la idea de revisar y rediseñar a fondo los planes curriculares referidos. Efectivamente esto plantea un asunto complejo, pero con buena intención se podría seguir la propuesta que sugiere la denominada ‘ecología de saberes’. Esta alternativa [defendida principalmente por autores como Boaventura de Souza Santos], sugiere darle entrada en los planes educativos a todas las formas de conocimiento. Esto no sólo porque se trata de una demanda social, sobre todo de las culturas subalternas, sino porque la educación no puede seguir dejando fuera esas valiosas fuentes de sabiduría por el simple hecho de estar fundadas en otras bases epistemológicas, y por haber sido postuladas por grupos humanos a los que de una manera bárbara se decidió excluir sin más argumentos que los que dio el racismo, la lógica euro-céntrica y colonizadora del pensamiento occidental.

De cualquier manera, el hecho de que estas propuestas independientes existan, y se desarrollen bajo la coordinación de las autoridades locales y las organizaciones y comunidades en las regiones en donde se están verificando, demuestra que la gobernanza – en estos casos autónoma porque no está resultando de la acción coordinada entre el gobierno [constitucional] y la sociedad, sino de la cooperación entre las organizaciones y comunidades y las autoridades independientes – tiene un gran potencial que cualquier gobierno sensible y sensato, mejor dicho verdaderamente democrático, que por ahora no existe en México, debería tener en consideración para poder desarrollar, como lo dice una de las fuentes citadas al inicio de este ensayo, políticas públicas verdaderamente exitosas. Es verdad que se trata de iniciativas llevadas adelante por organizaciones con entusiasmo de autonomía, y con interés marcado de querer distanciarse del gobierno oficial, pero el hecho de que se coordinen con autoridades locales [ciertamente independientes pero no por eso menos autoridades], a la hora de planear e instrumentar proyectos, demuestra que no recelan del gobierno en general sino de los gobiernos que no demuestran interés en sus asuntos y no tienen voluntad de respetarlas, ni mucho menos de tomarlas en serio.

134

### Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México, DC: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Baronnet, Bruno (2009). *Autonomía y educación indígena: Las escuelas zapatas de las Cañadas de la Selva Lacandona de Chiapas, México*. Tesis Doctoral, México-Francia, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos y Université Sorbonne Nouvelle, Paris III, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine.
- Canto Chac, Manuel (2008, otoño). *Gobernanza y participación ciudadana y las políticas públicas frente al reto del desarrollo*. *Revista Política y cultura*, (30), 9-37.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL - (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y*

*el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, Agencia Española de Cooperación Internacional.

Dimas Huacuz, Bertha (2006). ¿Interculturalidad de papel? Apuntes sobre la idea de Universidad Indígena. *Revista Futuros*,(14), vol. IV, Accesado en 13 de marzo de 2010, en [http://www.revistafuturos.info/futuros14/universidad\\_indigena.htm](http://www.revistafuturos.info/futuros14/universidad_indigena.htm).

Flores Félix, José Joaquín (2009). Las luchas indias y sus intelectuales. En *Veredas. Revista Del Pensamiento Sociológico*, 18, 193-213.

Flores Félix, José Joaquín & Méndez Bahena, Alfredo (2008). Las luchas indias, sus intelectuales y la Universidad Intercultural de los Pueblos del Sur (México). En *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, 8, (23). Buenos Aires, Argentina: CLACSO. Accesado en 13 de marzo de 2010, en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal23/19S3FlorMende.pdf>.

Guzmán Gutiérrez, Juan; Gutiérrez Hernández, Manuel & Hernández López, Edmundo (2009). De maestro a acompañante: la concepción del docente de primaria en la propuesta educativa intercultural y bilingüe de la Unión de Maestros de la Nueva Educación para México (UNEMAC) y Educadores Independientes de Chiapas. Ponencia presentada en el *X Congreso Nacional de Investigación Educativa, área 12: multiculturalismo y educación*. Veracruz, México. Consejo Mexicano de Investigación Educativa (Comie). Memoria electrónica.

135

Hernández Navarro, Luis & Ramón, Vera Herrera (Comps.). (1998). *Acuerdos de San Andrés*. México, DC: Era.

Martínez, Esteban Sifuentes (2001). *La policía comunitaria: un sistema de seguridad pública comunitaria indígena en el Estado de Guerrero*. México, DC: INI.

Mayntz, Renate (2000). *Nuevos desafíos de la teoría del Governance. Instituciones y Desarrollo*. Barcelona, ES: IGG.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).(1997). *Reconceptualising Governance*. Nueva York: PNUD.

- Quijano, Aníbal (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En Lander, Edgardo (Comp.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina: Clacso-Unesco.
- Quintero Romero, Dulce María & Rodríguez, Herrera (2008, otoño). Organizaciones sociales: nuevos actores políticos en Guerrero. *Política y Cultura*, (30), 39-66.
- Rebolledo, Nicanor (2002). Autonomía indígena y educación intercultural. En Guadalupe Bertussi (Coord.), *Anuario educativo mexicano 2001* (pp. 182-207). México, DC: UPN, La Jornada Ediciones.
- Sousa Santos, Boaventura de (2006). La Sociología de las Ausencias y la Sociología de las Emergencias: para una ecología de saberes (Cap. I) *En Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*. Accesado en 13 de marzo de 2010, en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/santos/Capitulo%20I.pdf>.
- 136 Velasco Cruz, Saúl (2008). Desafíos indígenas al federalismo mexicano. En Bokser, Judit & Saúl Velasco Cruz, *Identidad, Sociedad y Política*, México, DC: UNAM.
- Velasco Cruz, Saúl (2010). La inclusión de estudiantes indígenas en las universidades públicas de México. En *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional*, Santiago de Compostela, España. Accesado en em 13 de marzo de 2010, en [http://halshs.archivesouvertes.fr/docs/00/53/25/71/PDF/AT17\\_Velasco.pdf](http://halshs.archivesouvertes.fr/docs/00/53/25/71/PDF/AT17_Velasco.pdf).
- Walsh, Catherine [s.d]. *Interculturalidad crítica y pedagogía de-colonial: Apuestas (des)de el in-surgir, re-insurgir y re-vivir*. Accesado en 13 de marzo de 2010, en <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/13582/13582.PDF>.