

ESTUDIOS SOBRE  
**REFORMAS  
EDUCATIVAS:**  
VISIONES EN  
CONTRAPUNTO

MIGUEL ÁNGEL VÉRTIZ GALVÁN  
(Coordinador)

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL



# Estudios sobre reformas educativas: visiones en contrapunto

*Miguel Ángel Vértiz Galván*  
*Coordinador*

---

**Estudios sobre reformas educativas: visiones en contrapunto**

*Miguel Ángel Vértiz Galván*

Coordinador

Primera edición, septiembre de 2013

Mayela Crisóstomo Alcántara: **Subdirectora de Fomento Editorial:**

**Diseño de portada y formación de interiores:** Margarita Morales Sánchez

**Diseño de maqueta de portada:** Jesica Coronado Zarco

**Edición y corrección de estilo:** Croma Dipress

© Derechos reservados por el coordinador Miguel Ángel Vértiz Galván

Esta edición es propiedad de la Universidad Pedagógica Nacional, Carretera al Ajusco

número 24, col. Héroes de Padierna, Tlalpan, CP 14200, México, DF [www.upn.mx](http://www.upn.mx)

ISBN 978-607-413-169-7

LC92 Estudios sobre reformas educativas: visiones en contrapunto /coord. Miguel Ángel Vértiz Galván. -- México : UPN, 2013 262 p. -- (Horizontes educativos) ISBN 978-607-413-169-7 1. Educación y Estado - México. 2. Cambio educativo - México.
---

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, por cualquier medio,  
sin la autorización expresa de la Universidad Pedagógica Nacional.  
Impreso y hecho en México.

---

## LA UNISUR, INNOVACIÓN Y DESAFÍOS A LA GOBERNANZA INSTITUCIONAL

*Saúl Velasco Cruz<sup>1</sup>*

### UNA INTRODUCCIÓN INDISPENSABLE

El sustrato básico que subyace en este ensayo es el Estado mexicano actual. Este Estado viene de haber experimentado en los últimos tiempos algunas transformaciones que le promovieron empeñosamente los gobiernos de varios periodos recientes. Algunos analistas lo denominan simplemente *Estado neoliberal*, porque consideran que los giros que lo explican en su situación actual tienen una relación estrecha con los principales postulados del neoliberalismo. Otros más cautelosos, que niegan toda posibilidad de existencia de tal situación, prefieren referirse a él como aquella entidad que se transformó para responder de forma más eficiente a imperativos democráticos socialmente demandados, mientras se daba atención, formal y legal, a su *adelgazamiento social*.

---

<sup>1</sup> Doctor en sociología. Profesor de la Licenciatura en Sociología de la Educación, y de la línea de Política Educativa, de la Maestría en Desarrollo Educativo, de la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Ajusco.

De una forma o de otra, lo cierto es que el Estado, al que aquí se hará referencia, responde a un sesgo histórico particular que tiende a ver a los ciudadanos como a clientes que se relacionan con él, por medio del gobierno y de las instituciones, a través de políticas públicas, en las cuales idealmente interviene en forma activa la sociedad para alcanzar el propósito democrático de participación social, demandado por ella misma.

En este documento se entenderá por políticas públicas a aquellas acciones gubernamentales en las cuales, al menos en teoría, la sociedad puede participar no sólo como destinataria, sino también como responsable, o como *corresponsable*, de ellas junto con el gobierno. Bajo este presupuesto, toda *reforma*, *cambio* o *innovación*, planteados en clave de políticas públicas, estarán considerándose en este ensayo como campos en los cuales la sociedad interviene, o puede hacerlo, junto con el gobierno.

Las políticas educativas a las que se aludirá en este escrito les son comunes las características anteriores. No obstante, habiéndose planteado originalmente como obra del trabajo conjunto entre el gobierno y la sociedad, existen algunas de ellas que han terminado por ser sostenidas y desarrolladas como iniciativas únicas y exclusivamente sociales, tal cual lo exhibirá el caso que se habrá de exponer en las páginas siguientes.

Dicho lo anterior, conviene ahora hacer una precisión conceptual preliminar muy importante. En este escrito partiremos de reconocer que se pueden identificar dos entradas para definir a *la gobernanza*, un tema que por cierto habrá de acompañar de principio a fin a esta exposición. La primera de dichas entradas concentra su atención principal en el gobierno, mientras que la segunda lo hace de manera fundamental en la sociedad. A la primera se le suele denominar comúnmente como la posición que viene *de arriba*, en tanto que a la segunda los analistas la califican como la posición que se impulsa *desde abajo*.

## La definición desde el gobierno

Siguiendo la posición que surge de arriba, en la que se ubican las caracterizaciones que hacen organismos internacionales, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),<sup>2</sup> y la de varios especialistas interesados en las temáticas 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, 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, 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 co-responsabilidad en materia de políticas públicas” (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

---

<sup>2</sup> El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 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).

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). De este modo, se podría decir brevemente que la gobernanza vendría a ser: *a)* “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), o bien, si se prefiere, desde un ángulo más técnico, *b)* la gobernanza vendría a ser simplemente “la capacidad para formular y ejecutar políticas de manera efectiva” (CEPAL, 2007, p. 135).

### **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 sugiere 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 ellas, las organizaciones civiles públicas y privadas comienzan a incidir en áreas 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, aun 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 el caso que ilustra este documento.*

### **PROYECTOS Y PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA INDEPENDIENTES**

De unos años a la fecha, en el estado de Guerrero, 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 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, su instrumentación y, a veces, hasta su evaluación–, en la mayoría de los casos se hace al margen del gobierno constitucional, o a pesar de él.

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>3</sup> Pero las cosas han cambiado. Reciente-

---

<sup>3</sup> En los entornos especializados, normalmente se entiende por política pública “la acción del gobierno dirigida a cumplir ciertos objetivos. Esta concepción de-

mente comenzaron a surgir proyectos y propuestas –que no sólo son semejantes a las políticas públicas, sino que tienen 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 del así llamado neo-institucionalismo y las políticas públicas de la era del neoliberalismo. Pero quizá se pueda entender mejor a la luz de aquellos otros estudios que describen en forma amplia el despertar de la sociedad civil. De cualquier manera, lo cierto es que situaciones como éstas parecen advertir del riesgo de pérdida de control gubernamental en materia de políticas públicas. Por ello, algunos autores usan esos casos como evidencias para sugerirles a los gobiernos que adopten la gobernanza, un recurso altamente discutido y defendido en la actualidad, 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 parece revestir cosas aun más trascendentes. En principio, porque exhiben de alguna manera la facultad que tiene, y que ahora está usando la sociedad para atender sus propios asuntos sin depender estrictamente del gobierno. Pero también sirve para cuestionar el papel del gobierno (oficial), incluso para evidenciarlo y, pareciera también, para desafiarlo.

Con estos propósitos o no, el caso es que la sociedad y sus organismos están llevando a cabo propuestas y proyectos que son, o que parecen ser, totalmente equivalentes a los que resultan de las políticas públicas, pero sin la participación del gobierno constitucional. Esta es la hipótesis que orienta centralmente este ensayo.

nota: *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).

No obstante, como ocurre en el estado de Guerrero, particularmente en la región Costa-Montaña, que es la misma en donde operan la llamada *policía comunitaria* y la *Universidad de los pueblos del sur* (Unisur), los organismos civiles y sociales (OCS) que impulsan y desarrollan estos proyectos y propuestas, lo hacen en total interlocución, reconocimiento y apoyo de las autoridades comunitarias que ejercen gobierno en esas regiones. Autoridades que, por cierto, no cuentan con reconocimiento oficial pero que fueron establecidas por las comunidades y como tal éstas las reconocen, respetan y atienden regularmente.

De modo que en estas áreas, los OCS participan en el diseño e instrumentación de sus políticas públicas (o lo que sería el equivalente de éstas) en estrecha colaboración y coordinación con los gobiernos de facto que ahí existen, y bajo efectivos mecanismos de coparticipación (entre gobierno y sociedad), tal como lo prescribe el propio concepto de gobernanza, en su sentido gubernamental.

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, con proyectos de esta naturaleza, son varias, incluyen asuntos de salud, medio ambiente, proyectos productivos, atención a los derechos humanos, asuntos de policía y buen gobierno y educativos. Por razones de espacio y por tener interés en la educación, en lo que sigue nos habremos de concentrar brevemente en el caso de un programa y proyecto público de orden educativo; me refiero al caso de la Unisur.

## PROYECTO EDUCATIVO AUTOGESTIONARIO

En la región Costa-Montaña del estado de Guerrero está en curso hoy en día el desarrollo de un proyecto público independiente –es decir, sin la participación del gobierno constitucional–, en cuyo diseño y proceso de instrumentación participaron y participan or-

ganizaciones civiles, representantes comunitarios, profesores, investigadores universitarios de distintas instituciones. 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* (véase Martínez, 2001 y Velasco, 2008). Como en el caso de este sistema de policía, la propuesta pública en referencia 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 en las comunidades y que existe y funciona sin el pleno reconocimiento oficial del Estado y de las autoridades constitucionales que tienen jurisdicción en la zona. Es, pues, la Asamblea General de los Pueblos en Guerrero la autoridad de facto, con quien los promotores del proyecto se coordinan para llevarlo a cabo (Velasco, 2008).

**Mapa I**  
**Regiones Político Administrativas del estado de Guerrero**



Fuente: [www.guerreroturístico.com](http://www.guerreroturístico.com)

## LA UNISUR

Las motivaciones políticas y sociales que dieron origen a la Unisur son de largo aliento, sus raíces, como decía Fernand Braudel, “se pierden en la larga noche de los tiempos”. No obstante, algunos de los documentos que explican sus antecedentes señalan que ésta es la realización de una idea defendida hace relativamente pocos años 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 y Méndez, 2008, p. 207, y ‘sección nuestra historia’, en: <http://www.unisur.org.mx/>). La reconstrucción cronológica, por su parte, nos advierte que la configuración de la Unisur se fue decantando como resultado de una serie de reuniones, foros, encuentros y congresos celebrados a lo largo de la década de 1990. En 1999, finalmente fue esbozada y lanzada como propuesta inicial 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 afro-mexicanos (‘sección nuestra historia’, en: <http://www.unisur.org.mx/>). Para 2003, esta propuesta educativa de nivel universitario tendría un perfil más desarrollado y lograría por vez primera ser denominada como la conocemos actualmente: Universidad de los Pueblos del Sur.

### **La fase del diseño de la propuesta y el rechazo oficial**

Si partimos del momento en el cual la comisión académica que se encargó de iniciar los pormenores de su diseño, la Unisur comenzó a gestarse en 2004. Desde entonces sus promotores debieron

enfrentarse a todo lo que implica, en cierta manera, el diseño de una política educativa y, de lo más laborioso (que vendría inmediatamente después), lo relacionado con la configuración de los ejes curriculares correspondientes. Esta comisión habría de entenderse también del envío de la propuesta a las oficinas de la Presidencia de la República, a la Secretaría de Educación Pública y al gobierno del estado y, asimismo, de organizar reuniones con agentes políticos, como “las Comisiones de Gobierno, Educación y Asuntos Indígenas del Congreso Local” para impulsar su promoción y registro.

Hasta ahí, el gobierno del estado había mantenido en las distintas etapas del proceso una comisión que lo representaba. Pero súbitamente, cuando se ensayaban los últimos aspectos del diseño y la conformación de la propuesta para someterla a dictamen institucional, el gobierno retiró la comisión. Los promotores de la Unisur expresaron su perplejidad; no entendían qué había movido al gobierno a distanciarse. Pero después, sabrían que no había misterio alguno. El gobierno se retiró porque había decidido desdeñar la iniciativa de las comunidades, y apoyar la propuesta universitaria que el gobierno federal estaba impulsando de manera central para las regiones indígenas bajo el nombre de *Universidades Interculturales*. De este tipo de universidades funcionan en la actualidad nueve en total, en igual número de estados de la república. En aquellos tiempos, las autoridades comunitarias sabían de la iniciativa universitaria del gobierno central. Las personas que las representaban en la comisión académica también estaban enteradas. Pero, al parecer, ni aquéllas ni éstos consideraban que esa opción fuera la que las comunidades esperaban. Por eso, pese al desaire de la representación del gobierno local, decidieron no abandonar su propuesta. Fue así que en octubre de 2006 habrían de ratificar “la voluntad de los pueblos por construir y poner en práctica su propia Universidad”, aun sin el consentimiento y la aprobación gubernamental, puesto que éste había aceptado implantar en el área de referencia la Universidad Intercultural del Estado de Guerrero, desde agosto del mismo año.

## La instrumentación de la propuesta

La fase de instrumentación de la Unisur comenzó en 2007. Ese año, el 12 de octubre, una fecha por demás significativa para los pueblos indígenas, inició actividades en tres unidades académicas, situadas en localidades de tres municipios distintos: Santa Cruz del Rincón, Xochistlahuaca y Cuajinicuilapa. Integraron la matrícula de la primera generación 82 estudiantes, que incluiría a estudiantes de origen mixteco, afro-mexicano, amuzgo y mestizo (Flores, 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 habría jóvenes de origen nahua (*cf.* Flores, 2009, p. 209).

Desde entonces a la fecha, cada año la universidad recibe a nuevos estudiantes, con lo cual la matrícula ha ido en aumento. Por ejemplo, hasta octubre de 2010, el número de estudiantes ascendía a 250 (<http://www.unisur.org.mx/>). En este último dato se registraban 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 tres municipios oaxaqueños –Cortijo, Lo de Soto y Putla– (Flores, 2009, p. 209). A la fecha, octubre de 2012, los datos estadísticos registran un total de 80 egresados. En diciembre se espera concluyan sus estudios 50 más, con lo cual el dato global alcanzaría un total de 130.

**Mapa 2**  
**Ubicación de la Unisur en la Región Costa-Montaña del estado de Guerrero**



Fuente: Elaboración propia con datos de [www.guerrero.gob.mx](http://www.guerrero.gob.mx) y de Flores (2009).

## 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, 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”. Hasta entonces, como hasta ahora, todos los profesores prestaban y “prestan sus servicios de manera gratuita” (Flores, 2009, p. 209).

## Las carreras

Las licenciaturas que se impartían hasta hace poco en la Unisur eran tres: ‘Ciencias y tecnologías para el desarrollo sustentable’, ‘Gestión de municipios y territorios’, 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)” (*ibidem*, p. 210). ¿Cuál es su propósito formativo? Aparentemente propiciar que “los estudiantes desarrollen su carrera 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” (*ibidem*, pp. 209-210).

## 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 cotidianas a las cuales, mediante la intervención directa, se busca transformar con el fin de producir innovaciones y cambios específicos en la realidad. La organización de las actividades, como se anticipaba, 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’. Las actividades en campo son definidas por las necesidades del contexto y son planteadas por cada estudiante”. Al trabajo teórico se le establecen vínculos directos con la esfera práctica. A su vez, se busca promover que “el trabajo de campo retroalimente a la teoría”. Para concluir la universidad, los estudiantes deben

cursar un total de 12 trimestres. Durante ese periodo, se espera que todo el proceso educativo 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 esta manera, la universidad “pone énfasis en el aprendizaje en lugar de ponerlo en la enseñanza” (<http://www.unisur.org.mx>).

### **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 los alumnos. 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 porque así sea.

### **Objetivo y propósitos generales**

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, busca que sus egresados tengan la formación necesaria para “abordar

la solución de los problemas de su comunidad y de la sociedad en general”. Es así que, 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, 2010). Esto por sí solo tiene méritos encomiables.

Pero sucede que la propuesta presenta otros atributos o propósitos que valdría la pena considerar, si acaso hubiera interés gubernamental por otorgar reconocimiento a esta institución bajo el esquema de la gobernanza. Atributos que en mi opinión bien podrían ayudar al gobierno mismo a atender asuntos a 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 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 comunida-

des, 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.”

Aun con las potencialidades que aparentemente posee la propuesta, las autoridades han negado hasta ahora el registro a esta universidad.

### **Impedimentos oficiales para el registro y reconocimiento**

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; es el caso, por ejemplo, de ciertos contenidos de las materias y el de los perfiles de los profesores.<sup>4</sup>

Sin embargo, aspectos como éstos que no fueron definidos con toda precisión en la propuesta de las universidades interculturales del gobierno federal, no fueron obstáculos para que a este tipo de universidades se le negara el registro. Es más, aún después de que fue consumado el trámite de su registro, estas universidades toda-

---

<sup>4</sup> 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 anunciaba: estas carreras tienen la característica de abordar, no las disciplinas tradicionales, sino más bien de ser producto las necesidades propias de la vida cotidiana de los pueblos originarios.

vía 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, en su artículo “Interculturalidad de papel. Apuntes sobre la idea de universidad indígena” (2006), 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 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 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 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:

- 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 afro-mexicanos: “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 co-

nocimiento 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 se busca es justamente invertir lo que plantea la 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 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>5</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 (como es el caso de los pueblos indígenas y de los así denominados afro-mexicanos).

### **Características de la oposición gubernamental**

Frente a una alternativa como ésta, que busca dar un giro a la forma en que se concibe el orden curricular de la educación en la universidad, el gobierno mantiene 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 fundamental 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 bases epistemológicas (De Souza Santos, 2009). Pero este debate no ha logrado avanzar mucho todavía.

---

<sup>5</sup> 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 (ver Quijano, 2000; Walsh, s/f).

## Consideraciones finales

El activismo de la sociedad, según el caso recreado 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.

El ejemplo que aquí hemos revisado confirma en mucho los supuestos que justificarían la necesidad de 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.

A la autoridad a la que se le hacen 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, 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 –varias de las cuales son vinculantes en México, es decir, que por haber sido suscritas

por el gobierno de México adquirieron el carácter de observancia obligada— les dan a los pueblos originarios la legalidad a su exigencia y a sus propuestas. 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, avalan sus propuestas aunque las leyes específicas oficiales no secunden con reglamentación al respecto. Aun así, el proyecto educativo de la Unisur está en desarrollo. No obstante, la implementación de la iniciativa acusa una precariedad agravada por los recursos limitados que estas poblaciones pueden destinar para llevarlo adelante. La clave para superar estas dificultades de orden económico y de infraestructura es que fluyan hacia ella 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 sea reconocida y aceptada por la ley. No obstante, todo parece indicar que: como “esta alternativa” choca con las propuestas (neointendidas) del Estado, está virtualmente condenada al abandono oficial (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 sostener un plan curricular como el que aquí se ha referido. 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 forma, el hecho de que propuestas independientes como ésta 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, debería tener en consideración para poder desarrollar “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.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (2000). *La hechura de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2004). “Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio”. *Sociológica*, 19(54), enero-abril, 15-38. México, UAM-Azcapotzalco.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). “El aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza”. *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, 39, octubre.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Baronnet, B. (2009). "Autonomía y educación indígena: las escuelas zapatistas de las Cañadas de la Selva Lacandona de Chiapas, México". México, Tesis de doctorado. 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, M. (2008). "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo". *Revista Política y cultura*, 30, otoño, 9-37. México: UAM.
- CEPAL (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL/Agencia Española de Cooperación Internacional.
- De Sousa Santos, B. (2006). Capítulo I. La Sociología de las ausencias y la Sociología de las emergencias: para una ecología de saberes, en *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social* (encuentros en Buenos Aires), recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/santos/Capitulo%20I.pdf>
- Dimas Huacuz, B. (2006). "¿Interculturalidad de papel? Apuntes sobre la idea de Universidad Indígena". *Revista Futuros*, IV(14), recuperado de [http://www.revistafuturos.info/futuros14/universidad\\_indigena.htm](http://www.revistafuturos.info/futuros14/universidad_indigena.htm)
- Flores Félix, J. J. (2009). "Las luchas indias y sus intelectuales". *Veredas. Revista del pensamiento sociológico*, 18, 193-213. México: UAM-Xochimilco.
- Flores Félix, J. J. y Méndez Bahena, A. (2008). "Las luchas indias, sus intelectuales y la Universidad Intercultural de los Pueblos del Sur", en *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, 8(23). Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal23/19S3FlorMende.pdf>
- Hernández Navarro, L. y Vera Herrera. R. (comps.) (1998). *Acuerdos de San Andrés*. México: Era.
- Kooiman, J. (ed.) (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- Martínez Sifuentes, E. (2001). *La policía comunitaria, un sistema de seguridad pública comunitaria indígena en el estado de Guerrero*. México: INI.
- Mayntz, R. (2000). "Nuevos desafíos de la teoría del Governance", en *Instituciones y desarrollo*. Barcelona: IGG.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina: FCE/Flacso-México.
- PNUD (1997). *Reconceptualising Governance*. Nueva York: PNUD.
- Quijano, A. (2000). "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina", en E. Lander (comp.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO-UNESCO.

- Quintero Romero, D. M. y Rodríguez Herrera, A. L. (2008). "Organizaciones sociales: nuevos actores políticos en Guerrero". *Política y Cultura*, 30, otoño, 39-66.
- Rebolledo, N. (2002). "Autonomía indígena y educación intercultural", en G. Bertussi (coord.). *Anuario educativo mexicano 2001*. México: UPN/La Jornada Ediciones.
- Unisur. <http://www.unisur.org.mx>
- Velasco Cruz, S. (2008). "Desafíos indígenas al federalismo mexicano", en J. Bokser y S. Velasco Cruz. *Identidad, sociedad y política*. México: UNAM.
- Velasco Cruz, S. (2010). "La inclusión de estudiantes indígenas en las universidades públicas de México", en *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional*. Santiago de Compostela, España. Disponible en [http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/25/71/PDF/AT17\\_Velasco.pdf](http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/25/71/PDF/AT17_Velasco.pdf)
- Walsh, C. *Interculturalidad crítica y pedagogía de-colonial: apuestas (des)de el insurgir, re-insurgir y re-vivir*. Disponible en <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/13582/13582.PDF>

**Secretaría de Educación Pública**

Emilio Chuayffet Chemor *Secretario de Educación Pública*  
Fernando Solana Migallón *Subsecretario de Educación Pública*

**Universidad Pedagógica Nacional**

Eliseo Guajardo Ramos *Rector*  
Tenoch Esaú Cedillo Ávalos *Secretario Académico*  
Alejandro Ávila Villanueva *Secretario Administrativo*  
Alejandra Javier Jacuinde *Directora de Planeación*  
Karen Solano Fernández *Directora de Servicios Jurídicos*  
María de Guadalupe Gómez Malagón *Directora de Docencia*  
Fernando Velázquez Merlo *Director de Biblioteca y Apoyo Académico*  
Adalberto Rangel Ruiz de la Peña *Director de Unidades UPN*  
América María Teresa Brindis Pérez *Directora de Difusión y Extensión Universitaria*

Coordinadores de Área Académica:

Dalia Ruiz Ávila *Política Educativa, Procesos Institucionales y Gestión*  
Gisela Salinas Sánchez *Diversidad e Interculturalidad*  
Teresa Martínez Moctezuma *Aprendizaje y Enseñanza en Ciencias, Humanidades y Artes*  
María Estela Arredondo Ramírez *Tecnologías de la Información y Modelos Alternativos*  
Mónica Angélica Calvo López *Teoría Pedagógica y Formación Docente*

**Comité Editorial**

Eliseo Guajardo Ramos *Presidente*  
Tenoch Esaú Cedillo Ávalos *Secretario Ejecutivo*  
América María Teresa Brindis Pérez *Secretaria Técnica*

**Vocales académicos internos**

María del Carmen Jiménez Ortiz  
Jorge Tirzo Gómez  
Rubén Castillo Rodríguez  
Rodrigo Cambrey Nuñez  
Óscar Jesús López Camacho

**Vocal académico de Unidades UPN**

Juan Bello Domínguez

**Esta obra fue dictaminada por pares académicos.**

---

Esta primera edición de *Estudios sobre reformas educativas: visiones en contrapunto*, estuvo a cargo de la Subdirección de Fomento Editorial, de la Dirección de Difusión y Extensión Universitaria, de la Universidad Pedagógica Nacional y se terminó de imprimir el 27 de septiembre de 2013 en Croma Dipress, calle Dr. Durán número 48, colonia Doctores, delegación Cuauhtémoc, CP 06720. El tiraje fue de 500 ejemplares.