

Una tercera titularidad para la educación indígena: diagnóstico y ruta de concreción del artículo 2° constitucional

Ponencia para la mesa de análisis sobre la Propuesta de Iniciativa de Ley General de Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos.

Dr. Crisóforo Cardoso Jiménez

21 de agosto, 2026.

Maakyepyë mëku'uktë.

Agradezco la oportunidad de compartir en esta mesa, con ustedes, un análisis que parte de una premisa que conviene fijar desde el principio: la Propuesta de Iniciativa de Ley General de Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos (LGDPIyA) —que ahora está en proceso de consulta—, en su capítulo de educación, no está creando un derecho, lo está reglamentando. El derecho ya existe, en el artículo 2° constitucional, reformado el 30 de septiembre de 2024, que **reconoce la libre determinación y la autonomía** de los pueblos y comunidades indígenas. El artículo 3°, por su parte, mantiene intacta, la **rectoría educativa del Estado**. Ninguno de los dos artículos está en juego en la discusión de esta Ley; son, más bien, el punto de partida.

Conviene, sin embargo, precisar con exactitud **qué tipo de autonomía reconoce** el artículo 2°, porque de ahí se desprende buena parte de lo que voy a compartir. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989), **excluye** en su artículo 1.3, la **denominación “pueblos”** para los pueblos indígenas, ya que el uso de este término daría a estos pueblos los derechos que el derecho internacional otorga en su sentido pleno —en particular, la libre determinación externa que, en los procesos de descolonización, incluye la posibilidad de constituir un Estado propio—. Sobre este punto en especial, quiero hacer una pausa. En 1989, cuando se estaban discutiendo los términos del Convenio 169, Floriberto Díaz Gómez¹ advirtió que el

¹Díaz Gómez, F. (2007). *Escrito: Comunalidad, energía viva del pensamiento mixe* (S. Robles & R. Cardoso, Eds.). Universidad Nacional Autónoma de México.

concepto de libre determinación “es el que mayores heridas produce a los Estados, acostumbrados a sus autoritarismos centralizados y al tratamiento discriminatorio contra los pueblos indígenas” y que el gran temor de estos “es la posible separación de los indígenas de los soñados estados monolíticos”. La restricción que establece el art. 1.3 es, en el fondo, ese candado: impide llamar “pueblos” a los pueblos indígenas ya que con el simple hecho de reconocerlos como tales les estaría reconociendo, en consecuencia, todos sus derechos, como se establece en el derecho internacional. Vale la pena decir, para no dejar un flanco abierto, que el párrafo decimoséptimo del preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas advierte que nada en ella podrá usarse para negar a un pueblo su derecho a la libre determinación **“ejercido de conformidad con el derecho internacional”** –pero esa es una cláusula de no regresión, no de expansión: protege el piso que el derecho internacional ya reconoce, la autonomía interna que hemos venido describiendo, no la sustituye por la externa–. La Declaración de las Naciones Unidas (2007) reconoce a los pueblos indígenas el derecho a la **libre determinación**, pero lo acota de inmediato: su artículo 4° **lo traduce como autonomía y autogobierno sobre asuntos internos y locales**, y su artículo 46 prohíbe interpretar la Declaración como autorización para menoscabar la integridad territorial o la unidad política de los Estados soberanos.

En el artículo 2° de la Constitución Federal, recién reformado, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la **libre determinación**, pero añade que ese derecho **“se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”**. No estamos, entonces, ante una autonomía que opere al margen o en paralelo del Estado mexicano, ni podríamos estarlo sin renunciar, a la vez, al financiamiento público y a la validez oficial de los estudios que esa autonomía busca proteger. Es el Estado mexicano quien reconoce, garantiza y financia esta autonomía, y ese reconocimiento es la condición de su eficacia, no un límite ajeno a ella. Si

ejercemos la autonomía reclamando el sentido pleno de la libre determinación —la posibilidad de constituir un Estado propio, al margen de la unidad nacional que el propio artículo 2º salvaguarda—, estaríamos ante una reivindicación de soberanía que ni el derecho mexicano ni el derecho internacional reconocen a los pueblos indígenas, como ya vimos. Pero la autonomía que aquí se propone no es esa: es la que, de por sí, ya ejercen nuestras comunidades y pueblos, a plena luz, en los intersticios que el Estado deja sin regular, y que esta ponencia busca traer a la formalidad —no una autonomía clandestina que el Estado deba perseguir, sino una que el Estado mismo tiene interés en reconocer.

En el ámbito educativo, vale la pena decir que la propia Propuesta de Iniciativa de Ley ya intuye una dirección que me parece correcta. Su artículo 178 pone, en el centro, exactamente esta idea: reconocer a los pueblos y comunidades indígenas el **derecho a definir y establecer sus instituciones de educación comunitaria, con base en sus propias lenguas, matrices culturales y métodos de enseñanza**. No es una idea tan nueva en nuestro sistema jurídico, pues la Ley General de Educación Superior (LGES) ya contempla, en su artículo 29, tanto “universidades e instituciones públicas comunitarias” como “instituciones particulares... de sostenimiento social y comunitario”. El problema es que, en ambos casos —el art. 178 de la Iniciativa de Ley y el art. 29 de la LGES—, lo “comunitario” describe el origen y base del proyecto educativo, pero no resuelve quién es su titular, quién lo gobierna, ni de quién sería el patrimonio que podría construir. Como ya ha quedado dicho, la intuición es correcta pero, hasta hoy, no se le han dado los alcances necesarios.

Antes de llegar a esa propuesta, es necesario compartir con ustedes cómo esta ausencia ya se resuelve, de facto, en la práctica —porque los pueblos no han esperado a que la Ley les diga qué deben hacer y cómo deben hacerlo—. Algunas comunidades y organizaciones indígenas han optado,

ante la falta de otra opción, por **sostener sus propias instituciones** bajo la figura jurídica de **“escuela particular”**. Algunos ejemplos de ello son: el Instituto Superior Intercultural Ayuuk, en la Sierra Mixe de Oaxaca, que se constituyó como asociación civil en 2004 e inició operaciones académicas en 2006; subsidia la colegiatura de la totalidad de su estudiantado mediante donativos, con un modelo educativo construido sobre la comunalidad; la Universidad Intercultural de los Pueblos del Sur, en Guerrero, sostiene ese mismo esfuerzo con las aportaciones de los consejos comunitarios. Este patrón se repite en la educación básica: hay primarias, como la Xaam de Tlahuitoltepec, administradas por congregaciones religiosas pero sostenidas comunitariamente, cuyo estudiantado no tiene acceso a las becas del gobierno por su condición de particulares; y se repite también en las escuelas comunitarias del pueblo wixárika, operadas igualmente bajo asociación civil, si acceso a becas ni a financiamiento público. Otras experiencias, en cambio, consiguieron encauzar ese mismo impulso por la vía pública: la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, la Universidad del Pueblo Yaqui y la propia ULIM, tienen origen comunitario o nacen de una demanda histórica, pero operan como organismos públicos descentralizados, con todo lo que eso implica en materia de gobierno compartido con el Estado. Ninguna de las dos rutas fue diseñada para lo que son: la particular deja a estas instituciones sin financiamiento público ni becas garantizadas; la pública les exige ceder, en distinta medida, el gobierno de lo que ellas mismas construyeron, interviniendo, de este modo, en la administración y operación de la institución educativa. Ante esta realidad es que resulta necesaria una tercera titularidad que reencauce correctamente ambos esfuerzos.

Dicho esto, quiero llevar a esta mesa lo que considero el hallazgo más importante de este análisis, porque ofrece la ruta de concreción más precisa. El artículo 2º, en su párrafo introductorio establece que **“se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho**

público con personalidad jurídica y patrimonio propio”. Esta declaración abre, para efectos educativos, la posibilidad de establecer y reconocer, de manera formal, **una tercera titularidad patrimonial**, distinta tanto para las instituciones del Estado como para las particulares. La figura no es inédita en nuestro sistema jurídico: los municipios son, desde el artículo 115 de la Constitución Federal, sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, distintos del gobierno del estado al que pertenecen. Nadie los clasifica como particulares por administrar directamente sus propios bienes y prestar sus propios servicios —agua potable, alumbrado, seguridad pública—; siguen siendo, sin ambigüedad, entes públicos. El artículo 2º reformado hace, en principio, exactamente lo mismo con los pueblos y comunidades indígenas.

Y esta no es solo una lectura constitucional: el art. 27 del Convenio 169 de la OIT —vigente en México desde 1990, con rango de ley suprema por el art. 133 constitucional— ya reconoce el derecho de los pueblos indígenas a crear sus propias instituciones educativas, sujeto únicamente a normas mínimas fijadas en consulta con ellos, y prevé la transferencia progresiva de responsabilidad sobre los programas educativos. La tercera titularidad que aquí propongo no es una idea nueva que le pidamos al legislador mexicano: es la manera de que el derecho interno finalmente alcance una obligación internacional que México ya aceptó hace treinta y seis años.

Y esto no se queda en el plano constitucional o internacional: la propia propuesta de la LGDPIyA —si es que se aprueba—, en su Título Segundo, propone reconocer a los Pueblos y Comunidades Indígenas, a través de sus formas de gobierno, la facultad de poseer, administrar y disponer de su patrimonio, y de recibir y administrar directamente recursos públicos en ejercicio de su autonomía. La tercera titularidad que aquí planteo no pide, entonces, que se conceda a los pueblos indígenas algo que la Constitución y el Convenio 169 de la OIT no les reconozcan ya desde hace años. El problema es que ni la Ley General de Educación ni la Ley General de

Educación Superior –ninguna de ellas actualizada desde la reforma de 2024–, reconocen todavía esta titularidad en su clasificación de sostenimiento educativo, que sigue siendo estrictamente binaria: o se da por parte del Estado –de forma directa, mediante instituciones autónomas por ley, o a través de organismos públicos descentralizados– o a través de los particulares.

Ese vacío es el problema concreto y resoluble en el que quiero centrar el resto de esta exposición. Antes de precisar la propuesta con el detalle que esta mesa necesita, permítanme detenerme brevemente en dos capas de fricción distintas que cualquier institución de educación indígena debe atravesar, porque conviene no confundirlas entre sí. La primera es el **sostenimiento**: de quién es la escuela, pregunta que la titularidad recién descrita resuelve. La segunda es la **rectoría curricular**: quién decide el contenido, gobernada por el artículo 3º constitucional, que reserva al Ejecutivo Federal la determinación de los planes y programas de estudio obligatorios en toda la República, y que el propio artículo 2º, en su apartado A, fracción VI, reconoce cuando liga expresamente la participación de los pueblos indígenas en la construcción de modelos educativos en los términos del artículo 3º.

La experiencia comparada confirma, con evidencia concreta, que ninguna de estas dos capas se resuelve operando al margen del Estado. La Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca nació en 2020, invocando la autonomía plena de la fracción VII del artículo 3º constitucional, con el gobierno en manos de una asamblea de delegados comunitarios. La Suprema Corte invalidó ese decreto, en 2021, por no haber realizado, para ello, una consulta previa, y la nueva ley orgánica de 2024, habiendo hecho ya la consulta, la reclasificó como organismo público descentralizado con autonomía de gestión, con mayoría estatal en su nuevo consejo de gobierno. La Universidad del Pueblo Yaqui, en cambio, surgida en 2022 de un acuerdo tripartito negociado desde el origen – mediante el Plan de Justicia Yaqui–, muestra que es posible lograr, dentro de esa misma figura

pública, una proporción de gobierno mucho más favorable a la comunidad: sus ocho autoridades tradicionales tienen mayoría numérica frente a los seis representantes de gobierno en su junta directiva. Y en Colombia, el Sistema Educativo Indígena Propio, producto de cincuenta años de organización del Consejo Regional Indígena del Cauca, apenas fue formalizado como política de Estado en 2025; su universidad autónoma indígena, autocreada en 2003, tardó quince años en obtener el registro oficial que validara sus títulos. Ni siquiera el caso más exitoso y mejor acumulado de la región logró una titularidad propiamente comunitaria del patrimonio: todas, incluida la yaqui, operan sobre patrimonio estatal.

Con este diagnóstico mínimo, la propuesta que someto a consideración de esta mesa es concreta: **incorporar** en la Ley General de Educación y en la Ley General de Educación Superior **una tercera titularidad** –instituciones educativas de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio conforme al artículo 2º constitucional–, distinta de la titularidad estatal y de la titularidad particular. Esta reforma resolvería, sin necesidad de litigar, caso por caso, el problema que viven las comunidades y pueblos indígenas con sus instituciones propias: escuelas ya construidas y sostenidas por las mismas comunidades indígenas que hoy se ven forzadas a registrarse como particulares por no tener otra opción, perdiendo con ello el acceso al financiamiento y a las becas públicas.

Esta titularidad, sin embargo, no basta por sí sola. Requiere un andamiaje institucional pensado para veinte, treinta años o más: un registro de las instancias de gobierno y decisión legitimadas para representar a cada pueblo o comunidad; un órgano nacional permanente de codecisión, con facultad de coaprobar –no solo opinar sobre– los contenidos del subsistema de educación indígena; un fondo presupuestal de administración directa, con reglas que lo protejan

de los cambios de administración. Sobre este punto no puedo ser complaciente: el propio Transitorio Noveno de la iniciativa que hoy se consulta ordena que los recursos para su implementación se cubran con cargo al presupuesto ya aprobado, mediante movimientos compensados, sin incrementar el gasto regularizable de servicios personales ni el gasto de operación. Es, en los hechos, una cláusula de costo cero. La titularidad que propongo no depende de que exista un presupuesto adicional —es una categoría jurídica, no una partida presupuestal—, pero sería deshonesto de mi parte no señalar ante esta mesa que, tal como está redactado ese transitorio, el fondo de administración directa, que el propio art. 2° ya ordena, corre el riesgo de quedarse, una vez más, en la dimensión declarativa.

Antes de cerrar, quiero ser explícito sobre el aporte central de este análisis: **es la propuesta de una tercera titularidad que hoy no existe en la ley de Educación.** Y no solo en la ley ordinaria: si el artículo 3° constitucional ya nombra, en su fracción VII, a las universidades autónomas como una categoría con peso propio, no hay razón de fondo para que no nombre, con la misma claridad, a esta titularidad indígena.

Cierro, entonces, con lo que, a mi juicio —y sin querer sonar como un político—, esta mesa podría pronunciarse. En primer lugar, a favor de incorporar en el Transitorio Cuarto el mandato de reformar la Ley General de Educación y la Ley General de Educación Superior para el reconocimiento de esta titularidad —y, si esta mesa lo respalda, exhortar además al Congreso de la Unión a valorar su incorporación en el propio artículo 3° constitucional, en términos análogos a los que su fracción VII ya reconoce a las universidades autónomas—. Si se ajusta la redacción del artículo 178 de la iniciativa, cuyo encabezado otorga a los pueblos indígenas la facultad de definir y establecer sus instituciones educativas sin mencionar la coordinación con el Estado que sí aparece, más adelante, en su fracción quinta —inconsistencia que conviene resolver, anclando esa

coordinación en el propio encabezado, para que cubra por igual las cinco facultades que de él se desprenden—. Por último, vale la pena recordar que, para cualquier modificación legal de las leyes relacionadas con los pueblos indígenas y su educación, habrá que correr el proceso de consulta indígena —con todo y sus asegunes—, ya que el mismo defecto procesal ya invalidó, en México, tanto el capítulo de educación indígena de la Ley General de Educación en 2021 como la ley original de la UACO ese mismo año: una lección que conviene no repetir. Muchas gracias.

Propuestas de cambio, adición y exhorto

Art. 178. Encabezado

Los Pueblos y Comunidades Indígenas, en su carácter de **sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio** conforme al párrafo introductorio del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen derecho a definir y establecer sus instituciones de educación comunitaria con base en sus lenguas, matrices culturales y métodos de enseñanza y aprendizaje, a través de sus instancias de gobierno y decisión debidamente registradas ante la autoridad competente y en coordinación con las instancias competentes del Estado, para lo cual tendrán las siguientes facultades:

- I. Diseñar, construir, administrar y operar sus instituciones educativas, así como sus modelos, planes y programas. Dichas instituciones...**

Transitorios.

...

Cuarto. En particular, dicha armonización debe incluir la reforma a la Ley General de Educación y a la Ley General de Educación Superior, para reconocer, como categoría de sostenimiento educativo distinta de las instituciones públicas y de las particulares, a las instituciones educativas de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas en su carácter de sujetos de derecho

público con patrimonio propio conforme al artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantizando su elegibilidad para el financiamiento, la gratuidad y las becas previstos para las instituciones públicas.

Propuesta de Exhorto

Se exhorta respetuosamente al Congreso de la Unión a valorar, en ejercicio de sus facultades conforme al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la pertinencia de adicionar al artículo 3° constitucional el reconocimiento expreso de las instituciones educativas de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público con patrimonio propio, en términos análogos a los que la fracción VII del propio artículo reconoce a las universidades autónomas por ley.