

UNIVERSIDAD ANÁHUAC

FACULTAD DE DERECHO

Decreto presidencial del 26 de noviembre de 1982.

Doctorado en Administración Pública según Acuerdo número 975472.



Tesis

**La política pública de educación básica para poblaciones indígenas.
Institucionalización y gobernanza.**

Presenta:

Rosalinda Morales Garza

Para obtener el grado de:

Doctora en Administración Pública

Director de Tesis

Dr. Luis Fernando Ávila Salcedo

En reconocimiento al profesorado de educación indígena, que en su cotidiano desempeño pueden potenciar el desarrollo de miles de niñas y niños.

A mis padres, Lydia y Benito, formadores ejemplares;

Mis hermanas y hermano, referentes singulares;

Los maestros, que elevaron mis expectativas;

Las y los colegas, fuentes de aprendizaje;

Mis amigas y amigos, fortalezas.

Para mi hija Linda.

Índice de contenido

	Página
Índice de contenido	i
Índice de Tablas, Cuadros, Esquemas y Gráficas	v
Introducción	1
Hipótesis	5
PARTE I. MARCO METODOLÓGICO	6
Capítulo 1. Teoría fundamentada	7
Capítulo 2. Teoría de Sistemas. Niklas Luhmann	9
PARTE II. MARCO NORMATIVO	12
Capítulo 3. Marco normativo internacional sobre pueblos indígenas y su educación	12
3.1. Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (7 de junio de 1989)	13
3.2. Declaración internacional de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas	14
Capítulo 4. Marco normativo nacional de la educación indígena. Institucionalización	15
4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y pueblos indígenas	15
4.2. Ley General de Educación y la educación indígena	16
4.3. Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas	17
4.4. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y Programa Sectorial de Educación 2007-2012	18
4.5. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y Programa Sectorial de Educación 2013-2018 y la educación de la niñez indígena	19
4.5.1. Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública	22
4.5.2. Dirección General de Educación Indígena, DGEI y Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, CGEIB	22
4.6. Acuerdo secretarial 592	26
4.7. ACUERDO número 22/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa para el ejercicio fiscal 2017	27

PARTE III. APROXIMACIÓN TEÓRICA Y PRÁCTICAS INSTITUCIONALES	29
Capítulo 5. Análisis de las políticas públicas y el neoinstitucionalismo	29
5.1. Enfoque de las políticas públicas	30
5.1.1. El Institucionalismo	30
5.2. El análisis de sistemas: Easton, Kooiman y Luhmann	33
5.2.1. Sistema educativo y educación indígena desde el análisis de la perspectiva de Luhmann	35
5.2.2. La educación indígena como organización autopoietica	37
Capítulo 6. La gobernanza desde la administración pública	39
6.1 Los gobiernos y la gestión de lo público	39
6.1.1. Alternativas desde la administración pública frente a la disfunción burocrática	41
6.2. Las definiciones de gobernanza y gobernabilidad	43
6.3. La gobernanza desde la óptica de instituciones económicas y sociales	48
6.4. El deber del Estado en la gobernanza	50
6.5. Aproximaciones sobre la gobernabilidad y la gobernanza en el sector educativo	54
6.5.1. Gestión de la gobernanza en la educación	57
6.5.2. Relación entre conocimiento y política pública en la gobernanza del sistema educativo en México	59
6.6. Federalismo cooperativo y gestión pública de la educación	63
6.7. Orientación a resultados en la educación indígena	65
PARTE IV. LA EDUCACIÓN DE LA NIÑEZ INDÍGENA EN MÉXICO. DE LA INTEGRACIÓN AL ENFOQUE DE DERECHOS. INSTITUCIONALIZACIÓN	70
Capítulo 7. Políticas públicas y datos claves para entender la situación y evolución de la educación para la niñez indígena	70
7.1. Reseña histórica de la educación indígena	75
7.2. La expresión de las políticas para la educación de la población indígena en los planes nacionales de desarrollo y programas de educación a fines del siglo XX	81
7.3. Reconocimiento del derecho a la educación de y para los pueblos indígenas. De la normatividad a la concreción desde la educación	88
7.4. Movimientos indígenas y respuestas institucionales	90
Capítulo 8. Las concepciones de la educación en las Reformas del siglo XXI	94
8.1. El enfoque de derechos en educación y pueblos indígenas	94
8.2. Reformas, desafíos y oportunidades de la diversidad	96
8.3. Los profesionales de la educación indígena	98

8.3.1. Programa Asesor Técnico Pedagógico en los procesos de la educación indígena	101
8.4. Instituciones y organismos de la Administración Pública en la atención educativa de la niñez indígena	102
8.4.1. Presupuestos	108
8.4.2. Estructuras organizacionales	110
8.5. Directrices para la mejora de la atención educativa de las NNA indígenas. (INEE)	118
PARTE V. GESTIÓN E INNOVACIÓN PARA LA EDUCACIÓN DE LA NIÑEZ INDÍGENA DESDE LA ACCIÓN PÚBLICA	120
Capítulo 9. Lo contemporáneo. Hacia una educación cultural y lingüísticamente pertinente con enfoque de inclusión	120
9.1 Indicadores de educación indígena	121
9.1.1. El Índice de Equidad Educativa Indígena, IEEI	121
9.1.2. Indicadores básicos y su evolución	125
9.2. Evaluaciones censales en la educación indígena	126
9.3. Programa editorial para NNA indígenas. Atención a la diversidad lingüística	131
9.4. Participación de las escuelas indígenas en diversos programas. La búsqueda de la equidad	132
9.5. Los procesos de institucionalización desde lo local y a través del trabajo de campo	140
9.6. Mapa estratégico	148
9.6.1. Perspectiva de conocimiento y aprendizaje	154
9.6.2. Perspectiva de procesos	156
9.6.3. Perspectiva de beneficiarios-participantes	163
9.6.4. Perspectiva de rendimiento social	166
9.7. De los discursos y percepciones de los actores en la educación indígena	167
Aportaciones	174
Conclusiones	180
Anexos	
Anexo 1. Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (7 de junio de 1989)	200
Anexo 2. Objetivos de la Educación media superior y Superior	203
Anexo 3. Objetivos de INEA	205
Anexo 4. Objetivos de Inali	206
Anexo 5. Principales objetivos, estrategias y líneas de acción que contiene el PND 2013-2018	207
Anexo 6. Estrategias del objetivo 3 para el mejoramiento de la educación indígena	209
Anexo 7. CGEIB atribuciones en el Reglamento Interior de SEP	211
Anexo 8. Índices de Gobernanza en México desde 1996 hasta 2014	213

Anexo 9. Evolución del presupuesto DGEI	216
Anexo 10. Total de Asesores académicos en la diversidad, AAD, por año y entidad	217
Anexo 11. Informes de comisión de trabajo en campo. Recuperados en 2015	218

Bibliografía

Legislación consultada	228
Obras consultadas	229
Otras fuentes	239
Diccionarios	250

Índice de Tablas, Cuadros, Esquemas y Gráficas

	Página
Cuadro 1. Esquema para el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas a través de la educación	4
Tabla 1. Indicadores y metas PSE 2007-2012	19
Cuadro 2. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	20
Tabla 2. Gobernabilidad y gobernanza	46
Tabla 3. Familias de lenguas indígenas en México	72
Tabla 4. Estadísticas de escuelas de educación indígena y migrante en México y otros indicadores	73
Gráfica 1. Perfil profesional de docentes de educación indígena 2002-2016	99
Tabla 5. Escuelas y supervisiones y supervisiones por entidad, 2015-2016	100
Gráfica 2. Evolución de política pública asociada a la diversidad cultural y lingüística	102
Cuadro 3. Dependencias y organismos compartiendo objetivos con la DGEI	104
Gráfica 3. Presupuesto autorizado 2007-2017	109
Cuadro 4. Presupuesto histórico. Educación Indígena y Migrante	110
Gráfica 4. Plazas de estructura por dependencia	111
Gráfica 5. Plazas de estructura por dependencia (porcentaje)	112
Cuadro 5. Organigrama de la Dirección General de Educación Indígena	113
Cuadro 6. Organigrama de Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe	114
Cuadro 7. Organigrama de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	115
Cuadro 8. Organigrama del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas	115
Cuadro 9. Organigrama del Consejo Nacional de Fomento Educativo	116
Cuadro 10. Organigrama del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	117
Cuadro 11. Valor del IEEI	122
Cuadro 12. Mapa de resultados del Índice de Equidad Educativa Indígena, presentado por el PNUD en 2013	123
Cuadro 13. Ranking a nivel estatal del Índice de Equidad Educativa Indígena	124
Gráfica 6. Abandono Escolar en Educación Indígena, 2000-2001; 2015-2016	125
Gráfica 7. Reprobación en Educación Indígena, 2000-2001; 2015-2016	125
Gráfica 8. Eficiencia Terminal en Educación Indígena, 2000-2001; 2015-2016	126
Gráfica 9. Enlace Primaria Matemáticas. Estudiantes en Bueno y Excelente. Resultados históricos 2006-2013	127
Gráfica 10. Enlace Primaria Español. Estudiantes en Bueno y Excelente. Resultados históricos 2006-2013	128

Gráfica 11. Evaluación de Centros Escolares, PLANEA 2015 y 2016. Lenguaje y Comunicación	129
Gráfica 12. Evaluación de Centros Escolares, PLANEA 2015 y 2016. Matemáticas	130
Gráfica 13. Producción editorial DGEI para escuelas indígenas y migrantes	132
Gráfica 14. Participación de Escuelas Indígenas en el Programa Nacional de Convivencia	133
Gráfica 15. Participación de Escuelas Indígenas en el Programa de Inclusión y Alfabetización Digital	134
Gráfica 16. Participación de Escuelas Indígenas en el Programa Escuelas de Tiempo Completo	134
Gráfica 17. Participación de Escuelas Indígenas en el Programa Escuelas de Tiempo Completo. 2013-2014	135
Gráfica 18. Participación de Escuelas Indígenas en el Programa Escuelas Dignas	136
Gráfica 19. Participación de Escuelas Indígenas en el Programa de la Reforma Educativa	136
Gráfica 20. Participación de Escuelas Indígenas en Escuelas al CIEN	137
Tabla 6. Cobertura de Educación Indígena en municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre	138
Tabla 7. Niñez indígena en edad escolar beneficiados, con uno o varios de los siguientes programas que conforman la CNCH	139
Gráfica 21. Comisiones llevadas a cabo por personal de la DGEI entre 2011-2013	145
Tabla 8. Tipo de comisiones que llevó a cabo el personal de la DGEI por año entre el 2011-2013	146
Gráfica 22. Tipo de comisiones que llevó a cabo el personal de la DGEI en el 2014	146
Tabla 9. Enfoque de política pública en educación para población indígena	149
Cuadro 14. Dispositivos que se propusieron a 2008	150
Cuadro 15. Mapa estratégico	152
Gráfica 23. Formación del profesorado y sus oportunidades de obtener un grado	156
Cuadro 16. Primera etapa: Investigar las prácticas de lenguaje como objeto de conocimiento para su conversión a objetos de aprendizaje escolar	162
Cuadro 17. Segunda etapa: Transformar las prácticas de lenguaje en una propuesta de enseñanza y aprendizaje en el aula	162
Cuadro 18. Tercera etapa: Poner a la propuesta de programas de estudio en las aulas	163
Cuadro 19. Buenas prácticas y Prácticas paradigmáticas	168
Tabla 10. Discursos sobre los modos de hacer la gestión de lo público. Derechos Lingüísticos y de la Niñez	170
Tabla 11. Discursos sobre los modos de hacer la gestión de lo público. Interacción entre los distintos niveles de Gobierno y Participación	170

Tabla 12. Discursos sobre los modos de hacer la gestión de lo público. Contextualización	172
Tabla 13. Discursos sobre los modos de hacer la gestión de lo público. Calidad Educativa	173

Introducción

Esta tesis demuestra la importancia de la institucionalización (normas y procedimientos ampliamente aceptados) y la gobernanza (gestión pública que convoca actores por un objetivo colectivo común) como instrumentos para mejorar el desempeño educativo. El caso bajo análisis se centra en estudiar la educación básica indígena, la cual ha registrado un crecimiento progresivo en el desempeño en sus diversos procesos y resultados, con respecto a otras modalidades. Se defiende, argumenta y constata que este crecimiento se ha debido a la gestión de la gobernabilidad mediante el fortalecimiento institucional, con las medidas y procesos implementados, y la gestión de la gobernanza para una acción pública incluyente, lo que ha impulsado estos avances.

En este sentido, la pregunta que guía la investigación es ¿qué factores han contribuido al crecimiento progresivo en los resultados de desempeño de los estudiantes de escuelas indígenas de educación primaria en el conjunto del Sistema educativo nacional que incluye otras modalidades o tipos de servicio (general, particular y CONAFE)? De ésta se desprenden otras preguntas secundarias que se responden en el curso de esta tesis doctoral: ¿De qué factores depende que la política pública pueda mejorar las condiciones, los procesos y los logros educativos de la niñez indígena en la educación básica?; ¿Qué políticas públicas se han aplicado en la educación indígena y cómo se muestra su institucionalización?; finalmente, se interroga si ¿la gestión de la gobernanza en la educación básica para poblaciones indígenas incide en una política pública pertinente y eficaz?

La educación de la niñez indígena forma parte del conjunto de acciones intencionales, causales, estructuradas, estables y sistemáticas, que representan la manera en que el gobierno lleva a cabo las funciones públicas hacia la realización del objetivo de interés o beneficio público, donde la normatividad, los agentes,

instrumentos, procedimientos y recursos tienen continuidad y coherencia, según la caracterización que hace Luis F. Aguilar de las políticas públicas.¹

En el ámbito en que se focaliza esta tesis, se hace una descripción del estado de la cuestión de la educación indígena en el SEN, su evolución histórica y las políticas públicas expresadas e implementadas; los procesos de institucionalización y la normatividad nacional e internacional. Ésta última que define las aspiraciones de la sociedad y orienta el despliegue de la política pública vía las dependencias, organismos e instituciones, considerando sus estructuras, presupuestos y programas.

También se analizan las oportunidades de la educación indígena en función de las últimas reformas educativas, la de 2011 y la de 2013, así como por las interacciones con otros programas sectoriales.

Considerando el papel de la educación indígena en el conjunto del Sistema educativo, la tesis describe los procesos promovidos desde la administración pública, en específico desde la Dirección General de Educación Indígena que desarrolló un *Mapa estratégico* para el despliegue de una política pertinente². De este modo se impulsó una gradual institucionalización de procesos mediante relaciones incluyentes entre los agentes involucrados. Lo que se comprueba desde la práctica, es que las instituciones cambian en tanto se forman equipos, se aplica la normatividad y se está abierto a la innovación, mientras que se propicia la participación de los actores en el cumplimiento de la misión.

También se señala la complejidad que viven las comunidades indígenas en los municipios,³ frecuentemente excluidos de condiciones de educabilidad para el

¹ Aguilar, Luis F. compilador. *Política pública*, Biblioteca básica de administración pública, Siglo XXI editores, México, 2010, p. 29.

² En el Plan Nacional de Desarrollo, PND 2013-2018 del Gobierno de la República, destaca como una de las cinco metas nacionales: *Un México Incluyente... que disminuya las brechas de desigualdad social, promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía*. p. 21.

³ De acuerdo a Coneval, en su análisis sobre la distribución porcentual de los municipios según presencia de población indígena y grado de rezago social, en 2010, los grados de rezago social *Muy Alto* y *Alto* tienen una concentración de 28.2% y 57.6% cuando se trata de municipios indígenas; siendo *Alto* en 46.3% de los municipios *preponderantemente indígenas*. Consultado el 27 de enero de 2015:

alumnado y sus familias, así como expresar las oportunidades para su participación. Es necesario que esa complejidad, enmarcada en la desigualdad social, sean comprendida y considerada para la definición de las estrategias a desarrollar en las políticas del conjunto del Sistema educativo nacional; no obstante las barreras que se enfrentan desde las escuelas indígenas, se describen alternativas para continuar tejiendo respuestas pertinentes.

¿Cómo una institución puede desempeñarse con niveles progresivamente superiores de eficacia? Mi hipótesis se propone afirmar, que se logra con una institución incluyente, con mecanismos de articulación y participación, creando significados cercanos a las aspiraciones de los beneficiarios, aplicando los marcos normativos e incentivando la corresponsabilidad sobre los resultados.

La motivación para escribir esta tesis parte del convencimiento de que la educación transforma la calidad de vida de las personas y fortalece las condiciones para el desarrollo de nuestro país, y que los pueblos indígenas pueden construir su desarrollo con identidad, partiendo de la educación. También deriva del interés de sistematizar registros que prueben que incentivar la participación de los actores, a la vez que se reconocen e integran sus expectativas en las intervenciones gubernamentales; trabajar en la gestión de capacidades, innovando en mecanismos y dispositivos, además de articular capacidades disponibles en los entornos, incrementa la progresividad de los avances en la implementación de las políticas públicas.

Este trabajo se dedica al análisis de la obligación del Estado para el ejercicio del derecho a la educación, y propone una administración pública que fortalezca la institucionalidad y la gobernanza para mejorar la atención educativa a la niñez indígena. Se hace énfasis en la construcción colectiva como soporte a la gestión pública, con actores que tienen capital de conocimiento y apertura para aprender con las y los docentes indígenas, así como con integrantes de las comunidades.

<http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES Y PUBLICACIONES PDF/POBREZA POBLACION INDIGENA 2012.pdf>, p. 43.

Estimando que la educación es el vehículo para el cumplimiento de derechos indígenas, es que se propone este esquema para el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas a través de la educación:

Cuadro 1. Esquema para el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas a través de la educación



Fuente: Elaboración propia.

Es importante señalar que recupero en este texto las intervenciones e innovaciones que desde la DGEI se impulsaron, tanto por la experiencia personal de más de tres décadas en la educación rural, urbano marginal e indígena, como por los conocimientos alcanzados en el doctorado cursado en la Universidad Anáhuac, agradeciendo al Director del Posgrado, el Dr. Paz del Campo, a mi director de tesis, Dr. Luis F. Ávila Salcedo y a todos los sinodales⁴ sus observaciones y contribuciones que dieron mayor precisión y consistencia al documento.

⁴ Dr. José Alejandro Mújica Zapata; Dr. Rafael Tonatiuh Ramírez; Dr. Edgar Jimenez Cabrera; Dra. Graciela Cortés Camarillo; Dr. Rogelio Beltrán Silva; Dra. Maury Palmira Ramírez Montes de Oca y Dr. Jesús Antonio Serrano Sánchez.

Los ejes que atraviesan el conjunto de la tesis que presento: institucionalización y gobernanza, permiten descubrir y describir, desde la acción pública concreta, los mecanismos que pueden hacer de la política pública y de los programas educativos, herramientas efectivas para mejorar el subsistema. Hay también una necesidad identificada de revertir las bajas expectativas sobre la educación en contextos de diversidad, así como mostrar el capital que representa la alta participación del profesorado indígena. Desde 2008, en coordinación con los directivos estatales de la educación indígena, líderes en sus regiones y comunidades, se analizaron las condiciones del subsistema y los resultados alcanzados, planeando y articulando estrategias, orientando la gestión a resultados. Ante un ámbito de lo público con graves rezagos históricos e insuficiente atención gubernamental, se propuso concretar la política pública en forma sistemática y colaborativa.

Hipótesis

La hipótesis que se ha planteado y formulado en esta investigación es que los factores que han contribuido al crecimiento progresivo en los resultados del desempeño de los estudiantes de escuelas indígenas de educación primaria en el conjunto del Sistema educativo nacional, que incluye otras modalidades o tipos de servicio (general, particular y CONAFE), son la institucionalización y la gobernanza. Dicho de otra manera, *la institucionalización y la gobernanza son los factores por los que una política pública puede mejorar las condiciones, los procesos y los logros educativos para la niñez indígena en educación básica.*

Invito a que la lectura del presente trabajo considere que los contenidos se agrupan en dos espirales encontradas, que en diversos espacios desarrollan el abordaje de aristas y paradigmas que se referencian y se complementan.

PARTE I. MARCO METODOLÓGICO

Esta tesis describe la innovación en la acción pública que orientó la mejora progresiva de los indicadores de la educación indígena, con base en los procesos de institucionalización y de la gestión de la gobernanza. Para ello se estimó necesario utilizar la Teoría fundamentada para comprender y explicar los acontecimientos sociales: con la mirada de los involucrados; con la descripción de situaciones que se observan en el campo; en las dinámicas de la institución, incluidas las evaluaciones; así como los significados, experiencias, argumentos y discursos de los actores.

*Convenimos esta posición con un método general de análisis comparativo... y con varios procedimientos diseñados para generar teoría... creemos que puede ser útil para cualquiera que esté interesado en estudiar los fenómenos sociales... especialmente si sus estudios están basados en datos cualitativos.*⁵

Por otra parte, se utilizó la teoría de sistemas, para profundizar en las definiciones, caracterizaciones y relaciones de la educación indígena y sus actores en el conjunto del Sistema Educativo Nacional, SEN. Luhmann, Kooiman y otros, son los teóricos a los que he recurrido para ello.

Ambas aproximaciones, me permitieron abordar aspectos no explorados, pero muy relevantes de ser conocidos en un ámbito que suele ser visto desde infografías, juicios y bajas expectativas, sin aportar alternativas ancladas en la gestión pública. La oportunidad de vivir la administración en la educación de la niñez indígena, ha ofrecido la posibilidad de compartir aprendizajes al respecto de una gestión pública que ha hecho, y puede consolidar, una progresiva transformación. En este documento se hacen narrativas alrededor de categorías que muestran particularidades en el funcionamiento del subsistema de educación indígena, así

⁵ Erwin Esaú ARDILA SUÁREZ, Juan Felipe RUEDA ARENA. Saturación en la teoría fundamentada: su delimitación en el análisis de trayectorias de vida de víctimas del desplazamiento forzado en Colombia. Revista Colombiana de Sociología. Volumen 36, número 2. Julio-Diciembre. Citado el 28 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/38643/1/41641-189266-1-PB.pdf>

como se presenta la evolución de indicadores de resultado, relacionados con intervenciones gubernamentales a partir de 2008.

Considerando lo anterior, se describen las vertientes de acción pública que fortalecieron la institucionalización y la gobernanza en el despliegue de la política educativa indígena, las que contribuyeron a generar procesos de institucionalización más allá del cumplimiento de la norma y a innovar en las formas colaborativas de intervención orientadas a movilizar actores alrededor de la misión y la causa social. También se harán consideraciones sobre los constreñimientos inherentes a la administración pública, las tensiones en el sistema educativo nacional y las oportunidades de las reformas y sus dispositivos.

Capítulo 1. Teoría fundamentada

Históricamente, las teorías sobre la educación indígena, se centran mayormente en el análisis de lo normativo; de los modelos educativos; en la sistematización de información estadística o en estudios e intervenciones de baja escala y experimentales; pero ha sido poco explorada la práctica institucional y la gestión pública, o los procesos puestos en marcha en la búsqueda de gestionar la gobernanza. Se consideró relevante recuperar las principales estrategias y líneas de acción, por ello la Teoría fundamentada da ventajas importantes.

Por una parte, permitió la sistematización de experiencias organizacionales y relacionales clave que trajeron cambios e incrementaron la dignificación y la eficacia en la educación básica indígena. Ello promoverá la identificación de áreas de oportunidad, insuficiencias u omisiones a interesados en el tema. También abonará a desterrar estigmas asociados al déficit y las bajas expectativas sobre el potencial de la gestión pública en la educación indígena.

Una teoría de sistemas organizacional tendrá que considerar la organización como un sistema cuya operación se explicará en términos de conceptos “sistémicos”. Siempre que sea relevante, el enfoque de sistemas ya incluye alguno de estos

conceptos en su repertorio. Éste complementa otros enfoques sobre la organización, y la teoría sobre la administración.⁶ Los recursos de la Teoría Fundamentada, TF, se basan en la reestructuración paradigmática y principios metodológicos para descubrir conceptos inmersos en la realidad como factores de su constitución. Analizar la cuestión desde el interior de la DGEI, permitió seleccionar recursos en las distintas líneas de trabajo y en las evaluaciones, generando nueva *información*, incluyendo la descripción fundamentada y los discursos por los actores y por pares asociados en la educación indígena.

También se exploraron las prácticas paradigmáticas que impulsaron el fortalecimiento institucional y la gobernabilidad del subsistema de educación indígena; dado que antes de 2008 la DGEI mostraba abandono institucional, conflictos entre el personal y una administración errática. El reto fue conocer y enfrentar la complejidad de la administración de la DGEI, definiéndola desde la actuación de sus funcionarios, docentes y beneficiarios-participantes, respecto a la misión, sus posibilidades y barreras.

En este trabajo se buscó una saturación teórica a partir de las evaluaciones; los informes de comisiones en campo; el capital de información acumulado en DGEI, identificando los *incidentes* que se convierten en datos organizados en torno a la gobernanza en el subsistema de educación básica indígena, hoy y hacia adelante, ofreciendo alternativas para el entendimiento del fenómeno y sus soluciones; centrando el estudio en procesos sociales, desde lo local y en los núcleos sociales; incorporando variables de la AP desde un análisis de la gobernanza; describiendo la política pública, sus tensiones y sus costos y formulando hipótesis y propuestas para generar nuevos paradigmas.

Convenimos esta posición con un método general de análisis comparativo —diferente de los métodos comparativos específicos vigentes— y con varios procedimientos diseñados para

⁶ Cfr John VAN GIGCH. El enfoque de Sistemas: Teoría General de Sistemas. México: Ed. Trillas. Disponible en: <http://www.unamerida.com/archivospdf/306%20Lectura3.2.pdf> Consultada el 01 de sep. 2015.

generar teoría. Si bien, nuestro énfasis es en la generación de teoría más que en su verificación, nos tomamos la molestia de no separar estas dos actividades, ambas necesarias para la iniciativa científica. Nosotros creemos que puede ser útil para cualquiera que esté interesado en estudiar los fenómenos sociales —políticos, educativos, económicos, industriales, entre otros— especialmente si sus estudios están basados en datos cualitativos.⁷

En la Teoría Fundamentada, los significados se construyen en ciclos sistemáticos entre los participantes y los investigadores, apoyados por un marco teórico previo que establece parámetros de importancia o interés comunes para una comprobación fáctica. Para este caso, se han generado categorías alrededor del análisis de los procesos de institucionalización y la gestión de la gobernanza.

Este trabajo busca ser coherente, comprensivo y transdisciplinario, para aportar a la innovación en la materia, tener descripciones y explicaciones de mayor profundidad sobre las prácticas institucionales y presentar dispositivos para generar capital de conocimiento de mejores prácticas en las políticas públicas.

Capítulo 2. Teoría de Sistemas. Niklas Luhmann

Se estimó importante tener la aproximación de la Teoría de sistemas, teniendo a la educación indígena como objeto de estudio desde su lugar acotado en el conjunto del Sistema Educativo Nacional. Utilizando los conceptos emblemáticos de la teoría de sistemas de Niklas Luhmann, la educación indígena tiene un funcionamiento específico, por su diferenciación en el conjunto de la educación, de ahí que las propuestas hechas en este trabajo, permiten identificar las oportunidades de aprendizaje del sistema, desde la educación indígena.

⁷ Erwin Esaú ARDILA SUÁREZ, Juan Felipe RUEDA ARENA. Saturación en la teoría fundamentada: su delimitación en el análisis de trayectorias de vida de víctimas del desplazamiento forzado en Colombia. Revista Colombiana de Sociología. Volumen 36, número 2. Julio-Diciembre. Citado el 28 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/38643/1/41641-189266-1-PB.pdf>

Se identifica que las estructuras concretas del subsistema, se formulan desde los componentes y sus interrelaciones, como puede ser **el modelo educativo** (que puede ser pertinente, pero con condiciones limitadas para su factibilidad e implementación); **los discursos** (por los que desde la administración pública se busca aportar para que se reconozca el potencial de las y los indígenas en sus especificidades), y **las expectativas** (lo alcanzable por el conocimiento y el ejercicio de los derechos, la gestión de capacidades y el cumplimiento de objetivos). Un modelo educativo que se define desde las expectativas de sus agentes como el profesorado, los cuerpos directivos y de supervisión; o participantes como padres de familia, la niñez y la academia, y por los fines establecidos por una nación respecto de los perfiles de sus estudiantes.

Se trata de tener en cuenta a *la organización*, que se significa en los directivos, técnicos y administrativos de DGEI interactuando con otros actores alrededor de la atención educativa a la diversidad lingüística y cultural en poblaciones en exclusión, tocadas por la falta de *acoplamiento estructural*, por ejemplo, con el sistema financiero. Así, se identifica que el subsistema indígena depende de las condiciones del contexto por ideología, cultura, lengua, geografía y también por su lugar y participación en el SEN.

Para Luhmann, la educación se estructura desde un aprendizaje situado en el contexto de quien aprende y se desarrolla de forma sistémica, en este sentido, para el caso de las escuelas indígenas, la cultura y la lengua son las herramientas conceptuales diferenciadoras que pueden hacer que trasciendan los objetivos educativos en la política pública y la sociedad.

Utilizar la teoría de sistemas de Luhmann para analizar las políticas de educación para la niñez indígena, es un reto que parte de reconocer los problemas de exclusión y desigualdad en el mundo y en la mayoría de los pueblos indígenas. La desigualdad social es interés de Luhmann debido a su *normalidad y persistencia y por su carácter*

*anómalo, resultado paralelo del operar sistémico en general y del operar de los sistemas económico y educativo en particular.*⁸

Seguir la ideología de los derechos humanos, conlleva reconocer que no obstante haberse adoptado desde el siglo XVIII, su realización es insuficiente y está acotada territorialmente. A decir de Luhmann, la exclusión puede quedar oculta detrás de la semántica de los derechos humanos o de declaraciones o acuerdos internacionales para el caso que nos ocupa. Es decir, nombrar el *deber ser* o los ideales aspiracionales en las constituciones políticas, puede dar idea de cumplimiento, no obstante que esto no muestre niveles de factibilidad; *de facto, ésta no es una cuestión de un más o menos o de la discrepancia inevitable entre expectativas* (las establecidas por la sociedad en la *Constitución*, la *Ley General de educación*, la *Ley de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas...*) y *la realidad* (el acceso a la salud, la alimentación, la vivienda, las condiciones en las que se participa en el Sistema Educativo Nacional).

⁸ M. Jorge GALINDO En: LUHMANN, N., *Op. Cit.* p. XLII de la Presentación a la edición al castellano.

PARTE II. MARCO NORMATIVO

En este apartado se presentará la normatividad internacional y nacional para el cumplimiento de derechos de los pueblos indígenas. Es importante que los actores involucrados en las políticas tengan el conocimiento y el interés para usar los recursos legales a favor de la misión institucional. Si bien la ley y la ejecución de política no son lo mismo, la normatividad es marco de actuación de los actores.

Capítulo 3. Marco normativo internacional sobre los pueblos indígenas y su educación

La construcción de un marco regulatorio facilita a los pueblos indígenas un conjunto de herramientas para demandar el cumplimiento de sus derechos; en específico la consulta y la participación y el enfoque de derechos que enmarca la relación entre el Estado y las comunidades. Los efectos de la normatividad señalan la consulta, la participación y la negociación como procesos institucionalizados en las relaciones de poder en el diseño y desarrollo de las políticas públicas para y con las poblaciones indígenas. Al participar en mecanismos con organismos internacionales, México armoniza su legislación y orienta sus políticas públicas.

Las conclusiones del *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2011: La educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes*,⁹ refieren que hay logros regionales en AL, como producto de los intercambios entre las organizaciones indígenas a nivel nacional e internacional, siendo el principal el andamiaje normativo vigente, cuya construcción considera a la educación como un derecho; además de que hay avances significativos de mejora, no obstante que se tienen las más bajas tasas de escolarización y graduación y la oferta educativa más

⁹ Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2011: La educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes (Coord. Néstor López), Instituto Internacional de Planeamiento de la educación IIPE, UNESCO, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), consultado en http://www.dicyt.gub.uy/dcc/data/material/siteal_informe2011.pdf

precaria, destacando casos de indígenas y afroamericanos que avanzan en los niveles educativos, en el mundo productivo y en la gestión pública.

Adelante se revisarán algunos documentos emblemáticos y fundacionales para el cumplimiento del derecho a la educación de los pueblos indígenas.

3.1. Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (7 de junio de 1989)

Este Convenio contiene las normas que fundan la causa por los derechos de los pueblos indígenas, su autonomía y las obligaciones de los gobiernos al respecto. (Ver Anexo 1). Se enfatiza el factor *participación*, rasgo de la gobernanza, al encausar el sentido de colectividad de los pueblos indígenas, característico de su actuar. Por ello en el despliegue de la política y sus factores de realización, es necesario considerar los liderazgos de los maestros indígenas y sus ideas arraigadas de comunalidad; la construcción y toma de decisiones en colectividad; la identidad lingüística y cultural, entre otros, lo que haga decantar en un *desarrollo con identidad*, y que éste tenga base en la educación.

Exige que los indígenas sean consultados sobre los temas que los afectan, y en los que participen en el desarrollo, formulación de políticas y en la vida pública. En su artículo 6, están lineamientos sobre la consulta, siendo ésta a través de procedimientos apropiados, de buena fe, mediante sus instituciones representativas, participando libremente en todos los niveles en la formulación, implementación y evaluación de medidas y programas que les conciernen.¹⁰

Se han iniciado protocolos para consultas en materia de territorios indígenas, medio ambiente y energía eólica en Oaxaca. También, en la evaluación de la educación, en 2014 y 2015, el INEE probó un protocolo de consulta en 50 comunidades

¹⁰ Página electrónica de la Organización Internacional del Trabajo, <http://www.ilo.org/global/topics/equality-and-discrimination/indigenous-and-tribal-peoples/lang--en/index.htm> consultada el 13 de julio de 2014.

indígenas, aunque excluyó al profesorado en el trabajo de campo, quien tiene un valor histórico como líder e interlocutor comunitario.

3.2. Declaración internacional de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

Ésta se adoptó el 13 de septiembre de 2007 en la 61ª sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, tras procesos de discusión por más de tres décadas. En este documento se reconocen tanto los derechos colectivos como los individuales de los pueblos y las comunidades indígenas, con énfasis en los derechos a tierras, bienes, territorios y recursos; a su cultura, identidad y lengua, al empleo, la salud, la educación. Los 46 artículos de la Declaración, son los referentes que los estados nacionales adoptarán, para que las políticas públicas se basen en derechos y se concreten medidas legislativas, asistencia financiera y técnica, procedimientos equitativos y justos, además de la reparación efectiva en caso de vulneración de derechos.

Respecto a la educación, en el Artículo 14, se señala que los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes en educación; en particular los niños, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación sin discriminación y que los indígenas, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso a la educación en su propia cultura e idioma.

También en el Artículo 15 se declara el derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden reflejadas en la educación; a combatir prejuicios, eliminar la discriminación y fomentar las buenas relaciones entre pueblos indígenas y los demás sectores de la sociedad.¹¹

¹¹ Cfr. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/10/PDF/N0651210.pdf?OpenElement>, p 7, consultado el 1 de Agosto de 2015.

El enfoque de igualdad de género y en relación al combate a la discriminación de la mujer, es enfatizado considerando los indicadores sociales y educativos¹² y afirmando en el Artículo 44 que todos los derechos y las libertades reconocidos en la Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígena.

Capítulo 4. Marco normativo nacional de la educación indígena. Institucionalización

4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y pueblos indígenas

Los estados nacionales se obligan a armonizar sus legislaciones y, mediante dispositivos institucionalizados, proponer vías de concreción. En los artículos siguientes se destacan las bases de la política pública con carácter inclusivo y desde gestión de la gobernanza que, en la implementación, aún enfrenta retos.

La Nación Mexicana es única e indivisible.¹³ La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización...

El inciso **A.** se sintetiza así: La Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural y preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y los elementos de su cultura e identidad. Respecto al inciso B, La Federación, los Estados y los Municipios,

¹² En 2014, el 95% de las mujeres fue contagiada de VIH-SIDA por su pareja heterosexual, en los hombres el porcentaje fue de 39.5%. Otro dato, 66.6% de las personas que han sufrido violencia sexual son mujeres. Datos de la Agenda Sectorial para la Educación Integral en Sexualidad con énfasis en la prevención del embarazo en adolescentes. Documento de trabajo, SEP, SPEPE, DGAIG, 2015.

¹³ Página electrónica de la Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, consultada el 2 de julio de 2014.

para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas establecerán las instituciones y determinarán políticas que serán diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Respecto a la educación, tienen la obligación de *Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior y establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas... entre otros.*

4.2. Ley General de Educación y la educación indígena

El Artículo 3° de la Constitución dice que *Todo individuo tiene derecho a recibir educación... La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias. La educación... tenderá a desarrollar... todas las facultades del ser humano y fomentará en él... el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.*¹⁴

La Ley General de Educación¹⁵ enuncia la obligación de ofrecer acciones afirmativas y compensatorias, desde el principio superior de la niñez y el ejercicio de su derecho a la educación, a las escuelas y docentes indígenas, y/o en condiciones de desventaja social y en cuanto al docente y su profesionalización.

Art. 21. En el caso de los maestros de educación indígena que no tengan licenciatura como nivel mínimo de formación, deberán participar en los programas de capacitación que diseñe la autoridad educativa y certificar su bilingüismo en la lengua indígena que corresponda y el español...Las autoridades educativas, de conformidad con lo que establece la Ley General del Servicio Profesional Docente, establecerán la permanencia de los maestros frente a

¹⁴ Página electrónica de la Cámara de Diputados <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, consultada el 2 de julio de 2014.

¹⁵ Op. Cit.

grupo, con la posibilidad para éstos de ir obteniendo mejores condiciones y mayor reconocimiento social.

El artículo 21 incluye grandes retos del SEN, tanto para lograr poner las condiciones de especialización del profesorado indígena, como para su permanencia, desempeño y estímulos para la formación continua. Históricamente ha habido estrategias importantes, pero la cobertura no ha sido total.¹⁶

Art. 32. Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja en términos de lo dispuesto en los artículos 7° y 8° de esta Ley.

Hay niveles de incidencia y de intercambio con el poder legislativo; en DGEI, Conafe e INEA se hace una tarea colaborativa buscando conciliar las leyes con las políticas públicas, analizando las condiciones de factibilidad de las iniciativas de ley y presentando escenarios posibles.

4.3 Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas

Con el objeto de promover el uso y desarrollo de las lenguas indígenas, y cumplir los derechos lingüísticos, el Congreso aprobó esta Ley en 2003, reconociendo las lenguas indígenas como lenguas nacionales y creó el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, INALI. Aquí se presentan los artículos más representativos.

Art. 7º. Las lenguas indígenas serán válidas, al igual que el español para tratar o gestionar

¹⁶ Los niveles de escolarización de licenciatura del profesorado indígena tienen una relación de .80 respecto del universo de profesores mexicanos. Adicionalmente, en promedio los salarios del profesorado indígena son 30% menores que los del profesorado de otros subsistemas, lo que propicia una constante movilidad por mejores ingresos. El Servicio Profesional Docente tiene como reto equiparar condiciones entre el profesorado indígena y no indígena para que todos sean elegibles para las evaluaciones de desempeño y el programa de estímulos.

*cualquier asunto de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública.*¹⁷

*Art. 9º. Es derecho de todo mexicano comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones en todas las actividades sociales... incluyendo a la educación.*¹⁸

La Ley que nos ocupa insta a la SEP a que garantice la educación bilingüe e intercultural en los artículos 11º y 13º, reiterando las obligaciones contenidas en la LGE y en el Reglamento Interior SEP, entre otros *Las autoridades educativas federales y de las entidades... garantizarán que la población indígena tenga acceso a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural....*¹⁹ *Y... que los profesores que atiendan la educación básica bilingüe en comunidades indígenas hablen y escriban la lengua ...*²⁰

Hay múltiples áreas de interés común que han generado sinergias y capital de conocimiento para potenciar logros educativos.

4.4 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y Programa Sectorial de Educación 2007-2012

El marco jurídico que rige la planeación del desarrollo nacional, surge de la Constitución Política de los EUM, pasa por la Ley de Planeación y se concreta en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

Los Planes precisan las prioridades nacionales en la acción gubernamental y rigen la actuación de las dependencias y entidades de la APF. Para el caso del PND 2007-2012, se destacan las acciones afirmativas para los indígenas y se enfatiza en la igualdad de oportunidades, grupos prioritarios, focalizados acciones y programas

¹⁷ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*. 2003, p. 18.

¹⁸ *Ibidem*, p. 19.

¹⁹ *Ibidem*, p. 20.

²⁰ *Ibidem*, p. 22.

para abatir los principales rezagos sociales que tiene la población indígena en relación al resto de la sociedad: alimentación, salud y educación.²¹

En el Programa Sectorial 2007-2012, se propone *cerrar brechas, impulsar la equidad en educación indígena y crear incentivos para los maestros bilingües*, no obstante, la meta propuesta y alcanzada solo alude a la *cobertura*; favorablemente los incentivos para el profesorado se concretaron en la ampliación de oportunidades para la formación continua y la profesionalización.

Tabla 1. Indicadores y metas PSE 2007-2012²²

Nombre del Indicador	Unidad de medida	Situación en 2006	Meta 2012
Niños indígenas que cursan preescolar y primaria	Indígenas de 4 a 14 años que estudian preescolar y primaria	1'594,850 (40.89%) indígenas que estudian preescolar y primaria	2'340,000 (60%) indígenas que estudian preescolar y primaria

Fuente: Basado en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012.

Ver en el Anexo tres lo planteado en el PROSEDU, respecto a la Educación básica. En el Anexo 2 se presentan los objetivos de la Educación media superior y Superior, así como los propios del INEA (Anexo 3) e Inali (Anexo 4) en la materia.

4.5. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y Programa Sectorial de Educación 2013-2018

Llevar a México a su máximo potencial es el objetivo general del PND 2013-2018, que cuenta con cinco metas nacionales y tres estrategias transversales, lo que fue oficializado mediante el Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del PND.²³

²¹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2013, Gobierno de la República, México 2013, p 199.

²² Op. Cit., p 17.

²³ Diario Oficial de la Federación, lunes 10 de junio de 2013, México 2013, p 1.

Cuadro 2. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018



Fuente: Gobierno Federal, PND 2013-2018, p. 21

En el Acuerdo 01/2013/SHCP, numeral 30, se señala que *las dependencias y entidades deberán incluir los objetivos sectoriales y sus indicadores en el nivel de fin de la Matriz de Indicadores de Resultados de los programas presupuestarios...*, esto muestra una propuesta de gobierno orientado a resultados y vinculada con las claves presupuestarias asignadas a las dependencias.

En mi interpretación, el PND 2013 se aproxima a la realización de la gobernanza al enunciar en sus estrategias transversales, la *democratización* de la productividad, un *gobierno cercano* y la *perspectiva de género*. Además, alude a la *responsabilidad global* y a la *inclusión* en sus ejes fundamentales, ésta última fue incorporada por la SEP como eje de la política educativa.

También, en su diseño, es evidente la armonización y aplicación del marco jurídico nacional en materia de derechos indígenas, como se señala en la *Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Particularmente, en el marco del PND 2013-2018, la Meta Nacional 2, "México Incluyente".

En el Anexo 5, se detallan los principales objetivos, estrategias y líneas de acción que contiene el PND 2013-2018 en lo que respecta a las metas mencionadas.

En el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 se parte de... *reducir las brechas de acceso a la educación, la cultura y el conocimiento, a través de una amplia perspectiva de inclusión que erradique toda forma de discriminación...*²⁴ Y que... *Reforzar la educación intercultural y bilingüe en todos los niveles educativos, en beneficio de grupos que viven en comunidades rurales dispersas, debe ser una estrategia para la equidad en la educación...*²⁵

Las estrategias del objetivo 3 para el mejoramiento de la educación indígena son:

Objetivo 3:

Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa

3.1. Fortalecer la planeación y mejorar la organización del Sistema Educativo Nacional para aumentar con eficiencia la cobertura en distintos contextos.

3.2. Impulsar nuevas acciones educativas para prevenir y disminuir el abandono escolar en la educación media superior y superior.

3.3. Impulsar la educación inicial en las diversas modalidades que brindan este servicio con especial énfasis en aquellas que favorezcan a los grupos vulnerables.

3.4. Impulsar la educación intercultural en todos los niveles educativos y reforzar la educación intercultural y bilingüe para poblaciones que hablen lenguas originarias.

3.5. Impulsar nuevas formas y espacios de atención educativa para la inclusión de las personas con discapacidad y aptitudes sobresalientes en todos los niveles educativos.

3.6. Promover la eliminación de barreras que limitan el acceso y la permanencia en la educación de grupos vulnerables.

3.7. Intensificar y diversificar los programas para la educación de las personas adultas y la disminución del rezago educativo.

Fuente: Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

²⁴ Secretaría de Educación Pública, Programa Sectorial de Educación 2013-2018, México, p 29.

²⁵ Op. Cit. p 30.

En el Anexo 6, puede leerse el despliegue de las estrategias señaladas en este apartado.

Respecto a las brechas entre la norma, el ideal programático y los resultados, a lo largo de la tesis se plantean estrategias y líneas de acción, tanto para la eliminación de barreras, como para el fortalecimiento de la educación cultural y lingüísticamente pertinente, señalando indicadores. También a 2017 se ha propuesto la continuidad de las estrategias desarrolladas hasta la fecha, integrando con metas específicas en la *Ruta de implementación* del Nuevo Modelo: Lineamientos curriculares para contextualizar los aprendizajes en la educación indígena, migrante, multigrado y telesecundaria; el Plan lingüístico que permita identificar y atender con pertinencia a las NNA indígenas en cualquier servicio; formación en competencias lingüísticas para la docencia y la implementación de las asignaturas Lengua materna. Lengua indígena (L1 y L2) y Segunda lengua. Español, entre otros.²⁶

4.5.1. Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública

Se destacan a continuación dos dependencias que coinciden en la atención educativa de la niñez, desde muy diferentes aproximaciones y alcances: La Dirección General de Educación Indígena, DGEI (1978) y la CGEIB (2001).

4.5.2. Dirección General de Educación Indígena, DGEI y Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, CGEIB

En el primer PND del siglo XXI, se propuso el enfoque intercultural para la educación y se creó la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, CGEIB (2001), fundada con objetivos similares a los de DGEI (1978) que para fines de los años noventa, ya había incorporado este enfoque. Desde lo orgánico estructural, CGEIB no está vinculada en el organigrama SEP a alguna Subsecretaría, mientras

²⁶ Cfr. SEP. Modelo Educativo. Equidad e Inclusión. Primera edición. México: SEP; 2017, p. 154.

que en la rendición de cuentas, no responde a indicadores ni metas. El Mtro. Hernández nos explica que:

...en enero de 2001 creó por Acuerdo Presidencial la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) de la Secretaría de Educación Pública. El contenido de este acuerdo fue elaborado por Alonso López Mar (maestro bilingüe), Juan Gregorio Regino (maestro bilingüe y poeta mazateco) y yo, con el apoyo de Sylvia Schmelkes, en ese entonces, investigadora del Centro de Investigaciones Educativas y Estudios Avanzados (CINVESTAV) del Instituto Politécnico Nacional. Desde sus orígenes y durante la administración del Presidente Fox, Sylvia Schmelkes fue la titular de esta institución... El desempeño de la CGEIB, que en un principio tenía rango de Subsecretaría...²⁷

Probablemente la aspiración no cumplida de constituir una *Subsecretaría de Educación Intercultural y Bilingüe*, originó la situación particular de CGEIB en el RI-SEP quedando como una instancia con meta atribuciones²⁸ inconsistentes con su desempeño real y que pueden leerse completas en el Anexo 7.

De acuerdo a los registros encontrados, en la Dirección General de Educación Indígena se había adoptado el enfoque de educación intercultural y bilingüe desde 1998. Para 2001, la Conaliteg había impreso y distribuido, por encargo de la DGEI, a las primarias indígenas la serie *La Educación Intercultural Bilingüe. Cuaderno de Trabajo para las Niñas y los Niños de Educación Primaria Indígena* en seis lenguas Chontal, Hñahñu, Nahuatl de Guerrero, Nahuatl de Puebla, Ch'ol y Tutunaku²⁹. Además, desde el año 2000, DGEI elaboró la *Antología Temática de Educación Intercultural* con 5 tomos: *Educación Intercultural; Ética y calidad en la Educación;*

²⁷ Natalio HERNÁNDEZ, Forjando un nuevo rostro. Yancuic Ixtlachihualistli. Orígenes y desarrollo de la educación indígena en México, Puebla Secretaría de Educación Pública, México 2015, pp 157 a159.

²⁸ En el RI-SEP, CGEIB duplica atribuciones de CONAPASE, de la Coordinación General de delegaciones; de las Direcciones Generales de Comunicación Social, de Desarrollo Curricular, de Formación Continua, de Gestión e Innovación Educativa, de Acreditación, Incorporación, de Educación Superior, entre otras.

²⁹ Cfr. Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, <http://eib.sep.gob.mx/vufind/Record/001287>, consultada el 12 de septiembre de 2015.

*Cultura e identidad; Globalización y Educación y Educación Intercultural Bilingüe*³⁰, destinada a profesores bilingües y con tirajes de 40mil ejemplares cada uno.

Es evidente que la creación de CGEIB trajo un traslape con las atribuciones de la DGEI y confusiones desde la percepción de las AEL de educación básica, haciendo una disrupción en las estructuras jerárquicas de la SEP, promoviendo una competencia innecesaria y la pulverización del presupuesto.

Los resultados registrados de CGEIB, son el impulso a la Universidades Interculturales y su colaboración en la asignatura Lengua y Cultura para algunas secundarias. En los Informes SEP, se leen actividades de baja escala con 30 docentes en el universo de casi 60 mil. Natalio Hernández cita la publicación de *Políticas y fundamentos de la educación intercultural*³¹, sin que éste aborde la política de educación bilingüe, una especificidad del subsistema indígena.

Trece años después de su creación, la CGEIB presentó un Programa Especial de Educación Intercultural, PEEI; por lo que sin programa ni indicadores de 2001 a 2014 realizaría acciones emergentes o tipo semilla, de investigación, publicaciones de colección o propuestas de conceptualización que no incidieron en las escuelas.³² Tampoco se identifica algún indicador sobre el nivel de interculturalidad alcanzado en el Sistema educativo nacional.

Para el caso de DGEI, en esta tesis puede leerse el despliegue de estrategias y líneas de acción que sólo esta instancia desarrolla en SEP y que han traído transformaciones a nivel de procesos, gestión e indicadores. Identificando que las atribuciones del Reglamento interior no contienen las funciones que efectivamente se desarrollan, se ha propuesto la modificación del Reglamento de DGEI desde

³⁰ Los cuatro tomos de la Antología Temática fueron coordinados por Ernesto Díaz Couder y David López Cardeña.

³¹ Natalio HERNÁNDEZ. Forjando un nuevo rostro. Yancuic Ixtlachihualistli. Orígenes y desarrollo de la educación indígena en México, Puebla Secretaría de Educación Pública, México 2015, p 159.

³²A diferencia de la DGEI que se funda en 1978 respondiendo a las demandas de los pueblos indígenas, la creación de CGEIB se corresponde con acuerdos de alta gerencia, generando una institución que termina operando anárquicamente al no tener programa ni indicadores por 13 años; duplicando, aunque sin concretar, las atribuciones de DGEI, disputándole recursos en el PEF y desencadenando efectos adversos.

2010; sin embargo, sólo se dio el cambio a nivel de Reglas de Operación en el *Programa de Atención Educativa a la Diversidad, PAED*, nombrando los procesos en la formación y profesionalización; elaboración de materiales didácticos; acompañamiento técnico pedagógico; formación de redes y sinergias, entre otros que efectivamente desarrolla DGEI y no se enuncian en el RI-SEP, lo que ha limitado los ámbitos de fortalecimiento institucional.

En 2014, la SEP decidió crear el *Programa de Inclusión y Equidad Educativa, PíEE*, conjuntando como componentes: la educación indígena y migrante; la telesecundaria y la educación especial, quedando los primeros dos componentes a cargo de DGEI. Esta transformación, trajo consigo deterioros al presupuesto de las poblaciones en contexto de vulnerabilidad, limitando intervenciones relevantes.

Adicional al cumplimiento de objetivos, en la DGEI se trabajó desde 2008 en eliminar los estigmas de vulnerabilidad o insuficiencia que fueron derivados de administraciones erráticas a principios del presente siglo³³, apuntalando la gobernabilidad, con el apego a la normatividad y la conformación y estabilidad de equipos profesionales, éticos y formados en campos afines a la misión. También, se restableció la relación de confianza y trabajo colaborativo con las autoridades educativas locales, con la *Estrategia de fortalecimiento a la gestión para la calidad de la educación indígena* y diversos dispositivos desde la comunicación y la construcción colectiva, concretándose en la propuesta pedagógica para la atención a la diversidad en el Plan de estudios 2011 y transformaciones en los indicadores de resultado, entre 2008 y 2013, principalmente, continuando a 2017 con las aportaciones con la Asignatura Lengua Indígena (L1 y L2) y Segunda lengua. Español en los *Aprendizajes clave*.

³³ Derivado de los resultados de auditorías a los ejercicios previos a 2007, se ejecutaron casi 200 sanciones administrativas al personal.

La suma posible de los capitales de CGEIB y DGEI, se ha explorado mediante la invitación a participar en diversas iniciativas, por parte de la segunda y en propuestas a las altas autoridades SEP para fusionar las dos dependencias.

4.6. Acuerdo secretarial 592

Como consolidación del Programa Sectorial de Educación 2007-2012 se desarrolló la Reforma Integral de Educación Básica (RIEB), misma que fue aprobada mediante el *Acuerdo Secretarial 592* para la articulación de la Educación Básica, y se plasma de manera curricular en el *Plan de estudios 2011*. Destaco que, por primera vez en la historia, la DGEI participó en una reforma curricular y aportó la atención a la diversidad en la RIEB, generando los *Marcos Curriculares* con los principios: contextualización y diversificación de contenidos y aprendizajes. De esta forma los Marcos curriculares se convirtieron en la respuesta más cercana a la expectativa y el derecho de los pueblos indígenas a tener un currículo específico que integrara sus saberes y cosmovisiones.³⁴

*Los Marcos curriculares conciben una escuela abierta a la comunidad, que requiere de ella para definir las prácticas sociales y culturales pertinentes y con base en los saberes ancestrales y actuales... Diversifican porque proponen los tratamientos pedagógicos que instan al docente a partir de la realidad escolar, cultural y social inmediata...*³⁵

El artículo quinto de este Acuerdo, aportado desde DGEI, visibiliza a las poblaciones que requieren del Estado mexicano la atención a la diversidad, aquí se destaca la mención de dispositivos específicos, aproximando así la normativa con las líneas de acción pública, desde la base del derecho a la educación.

³⁴ La Maestra Xóchitl Olvera, directora en DGEI, desarrolló estos Marcos en fascículos para la educación inicial, preescolar y primaria.

³⁵ SEP. Acuerdo secretarial número 592 por el que se establece la articulación de la educación básica. México: SEP; 2011, pp 50-51.

ARTÍCULO QUINTO.- *La Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal y las autoridades educativas locales, con el propósito de lograr las finalidades de una educación para todos y garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación desde los enfoques de equidad y atención a la diversidad, en sus respectivos ámbitos de competencia, desarrollarán líneas de trabajo de alto nivel de especialización para la educación del alumnado indígena, migrante y de poblaciones en riesgo de exclusión educativa, mediante los Marcos curriculares y Parámetros curriculares incluidos en el Artículo Segundo del presente Acuerdo, que aseguran la pertinencia lingüística y cultural, los procesos de profesionalización y de gestión, así como la elaboración de materiales educativos bilingües y plurilingües.*³⁶

Se destaca que el Artículo quinto del Acuerdo 592 describa por primera vez dispositivos para atender la diversidad con los Marcos curriculares y la Asignatura Lengua Indígena, vigentes en el Modelo Educativo 2017 en la autonomía y la flexibilidad curricular, además de los *Aprendizajes clave*.

4.7. ACUERDO número 22/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa para el ejercicio fiscal 2017

La emisión de leyes, lineamientos, acuerdos secretariales y reglas de operación ha apuntalado la Reforma 2013, entre éstas destacamos las definiciones del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, PIEE que integra a las poblaciones en vulnerabilidad, como los indígenas, migrantes, alumnado de telesecundaria y personas con discapacidad.

Inclusión educativa.- *Proceso que se basa en el principio que asume a la diversidad como característica inherente a los grupos sociales, misma que debe aprovecharse en beneficio de cada una/o de sus integrantes, por lo que el sistema y los programas educativos deben diseñarse e implementarse en apego a esta diversidad, con el fin de identificar y responder a las necesidades, características y capacidades de todas/os las/los estudiantes.*

³⁶ *Ibíd.*

La conjunción de las poblaciones señaladas en el PíEE, trajo efectos adversos. El presupuesto ha venido disminuyendo radicalmente desde 2014, quedando en un 20% del máximo histórico, reduciéndose también las condiciones para la continuidad a diversas iniciativas de capacitación, de desarrollos pedagógicos, profesionalización y formación continua, así como de equipamiento. A favor, se ha consolidado el presupuesto para el Programa editorial y se ha hecho gestión para el incremento de participación de las escuelas indígenas en los programas SEP.³⁷

Otras definiciones en el PíEE, son la política nacional de inclusión y equidad educativa y la respuesta esperada de las AEL para ampliar las oportunidades de acceso, permanencia y conclusión de estudios en todas las regiones y sectores de la población, en una afirmación de la descentralización de responsabilidades.

³⁷ Véanse los indicadores de participación de las escuelas indígenas en los programas SEP en los apartados 8.3 y 8.4, lo que revela acciones afirmativas de un Sistema educativo que se mueve progresivamente hacia la equidad.

PARTE III. APROXIMACIÓN TEÓRICA Y PRÁCTICAS INSTITUCIONALES

Capítulo 5. Análisis de las políticas públicas y el neoinstitucionalismo

Según Hobbes lo público es el espacio concreto de la soberanía, concerniente al Estado. Lo público, implica un conjunto de presupuestos sociales, jurídicos y económicos inherentes a lo político y se refiere a todo aquello que le interesa a un pueblo para lograr mejores condiciones de vida. La **política pública** se expresa en las intervenciones del gobierno en función de un problema o una situación dada.

Las políticas públicas son el conjunto de sucesivas respuestas o soluciones específicas, concretas y determinadas por el Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas.³⁸ Las políticas públicas se basan y soportan en determinadas posturas políticas, filosóficas, sociales e ideológicas.

La educación indígena es un reto social que requiere de una política pública en tanto el desarrollo de estas poblaciones depende de la educación y de condiciones óptimas para la construcción de capacidades y la defensa de derechos. Los enfoques filosóficos de esta política en México, han transitado históricamente por la exclusión o la negación de los pueblos originarios; por la incorporación y la integración, la interculturalidad, hasta la política de inclusión basada en derechos.

Las posibilidades de tener políticas eficaces en la materia, en la tesis que propongo, suponen procesos de institucionalización que den legitimidad y factibilidad a la acción gubernamental, y gobernanza por la que tanto los indígenas, como los diversos agentes, sectores y organizaciones, articulen objetivos, procesos y resultados.

³⁸ Cfr. Carlos SALAZAR. *Las Políticas Públicas*, Javengraf, Santa Fe de Bogotá, 1995. P. 30

5.1. Enfoque de las políticas públicas

Los autores que abordo a continuación, presentan posturas y análisis en torno a las instituciones, entendiendo que a través de la vía institucional se genera estabilidad, capacidad de negociación, información útil en términos de gobierno, relaciones de confianza y un ejercicio ordenado del poder.

5.1.1. El Institucionalismo

El institucionalismo se afirmó en la primera parte del siglo XX bajo una concepción racionalista que consideró a las instituciones en términos instrumentales. A través de las instituciones los agentes o actores racionales tienen la posibilidad de alcanzar sus metas. Las instituciones se integran para responder a las necesidades del Estado y orientar los procesos de acción colectiva. Los enfoques del institucionalismo normativo, histórico, económico y sociológico abrieron campos de investigación y permitieron el desarrollo de teorías y metodologías, que, sin embargo, se revelaron a lo largo del tiempo como limitadas para la explicación de fenómenos complejos vinculados con los procesos de institucionalización, producción de normas, y las relaciones del ámbito institucional con los sistemas sociales y la dinámica de las agencias.

La evolución teórica de la investigación dio un giro neoinstitucionalista, en una apertura y reelaboración del instrumental teórico; coincidiendo con los cambios de fines del siglo XX y sus repercusiones. El neoinstitucionalismo busca explicaciones y soluciones a la crisis de legitimidad del Estado, una entidad compleja en su funcionamiento y con dificultades para la construcción de políticas públicas, porque las instituciones despliegan su acción en medio de conflictos de interés y condiciones asimétricas de poder, en interdependencias de lo público y lo privado.

En esta perspectiva, autores como March y Olsen³⁹, Powell y DiMaggio⁴⁰ o, más recientemente, Streeck y Thelen ⁴¹ afirman que las instituciones influyen en las preferencias e intereses de los individuos; son estructuras estabilizadoras que constriñen el comportamiento de los actores. Desde el individualismo metodológico se propicia el análisis de campos organizacionales y procesos cognitivos, enfrentados a problemas de gobernanza y cambio institucional.

El papel crucial de las instituciones estriba en que conjuntan leyes, prácticas y marcos organizacionales que influyen en la conducta de los actores, pero a la vez debe considerarse a las instituciones como espacios que contienen y generan poder, por ejemplo, al estructurar posiciones y responsabilidades administrativas.

El institucionalismo y el neoinstitucionalismo son teorías de alcance intermedio enfocadas en ordenamientos y procesos por encima del nivel de los actores, pero en un ámbito inferior al de las fuerzas estructurales que influyen en la política, como las económicas, la evolución demográfica o las diferencias de ingreso. De acuerdo a Pontussen⁴² en el espacio institucional se desarrollan las redes de acción política que permiten la operación efectiva del gobierno.

Según Radelli, Dente y Dossie, las teorías neoinstitucionalistas deben aceptar que existe un *continuum* entre instituciones y políticas, por la ley, recursos, arreglos institucionales, actores, y formas de comunicación y legitimación. Los procesos institucionales no están predeterminados, sus elementos y relaciones se modifican con intereses y perspectivas de los actores, y por las dinámicas institucionales.

³⁹ Cfr. James G. MARCH and Johan OLSEN. *Rediscovering the Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.

⁴⁰ Cfr. Paul DIMAGGIO and Walter POWELL. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Chicago University Press, 1991.

⁴¹ Cfr. Wolfgang STREECK and Kathleen THELEN. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

⁴² Cfr. Jonas PONTUSSEN, "From Comparative Public Policy to Political Economy: Putting Institutions in Their Place, and Taking Interest Seriously" *Comparative Political Studies*, 28, p 117-147, 1995, citado por Stephen Bell, *Institutionalism old an New*, en Dennis Woodward, Andrew Parkin y John Summers (eds), *Government, Policy and Power in Australia*, 2002 pp. 1-8.

Hay un viejo debate entre estructura y agencia; mientras que las opciones de la agencia se encuentran siempre abiertas, a la vez están condicionadas por el ámbito institucional. No obstante, es la acción de la agencia la que modifica las condiciones de la estructuración. Para Giddens⁴³, la estructura es a la vez condición y consecuencia de las interacciones de la agencia, lo que se describe en esta tesis es precisamente como una dependencia gubernamental puede incidir en la movilización de los actores hacia objetivos comunes y que suman a la educación de la niñez indígena.

Considerando que la crisis de legitimidad del Estado tiene una de sus expresiones en el incumplimiento de las expectativas por una educación de calidad y que la educación de los indígenas se constituye en un desafío mayor por las condiciones de contexto y su especificidad, es que desde la DGEI se innovó en la gestión pública con procesos incluyentes y eficaces; con el involucramiento y comunicación entre los actores para el establecimiento de acuerdos y arreglos institucionales. También, estimando que las respuestas en un sistema social y educativo multicultural y plurilingüe, pasan por la inclusión y la contextualización para la atención a la diversidad, se identificó que esto podría convertirse en factor de cohesión social y de legitimación política; no solo desde la mirada de los indígenas, sino de toda la sociedad, en su complejidad y diversidad.

La teoría elaborada en torno a las instituciones se revisa y se replantea continuamente para entender mejor los procesos de las políticas y orientar su transformación. En relación a las políticas desplegadas en la educación indígena y entendiendo que las instituciones movilizan recursos, son el marco de luchas políticas y determinan las relaciones de gobernanza, el abordaje realizado en esta tesis describe desde el análisis empírico, la evolución de la legislación, la agencia de los actores y los procesos puestos en marcha para aproximar la ejecución de las políticas a los intereses, perspectivas y derechos de los involucrados. Lo anterior con la identificación de los factores que detonan transformaciones: institucionalización

⁴³ Cfr. Anthony GIDDENS. 1995, La Constitución de la Sociedad. Bases para la Teoría de la Estructuración, Amorrortu, Buenos Aires, 1995.

(armonizando el enfoque de derechos y la orientación a resultados) y gobernanza (potenciando la identidad y participación de los agentes educativos involucrados en la educación indígena para el logro de metas).

5.2. El análisis de sistemas: Easton, Kooiman y Luhmann

Estos autores, coinciden en el análisis de sistemas, teorizando sobre sus características, estructuras, procesos, niveles y las capacidades de alcanzar equilibrios; observan las influencias del ambiente sobre los sistemas y las propias entre sistemas; revisan el papel del gobierno en las sociedades modernas y las interacciones de actores sociales en lo público y lo privado. Para abordar el Sistema educativo y describir el papel de la institucionalización y la gobernanza en el desarrollo de la educación indígena, es que he recurrido a estos autores.

Easton realiza un análisis de la vida política como sistema de conducta, y se pregunta: ¿cómo logran persistir los sistemas políticos en un mundo donde coexisten la estabilidad y el cambio? La respuesta exige identificar los procesos vitales de los sistemas políticos, las funciones clave que le permiten al sistema político perdurar y mantenerse. El análisis de esos procesos y de la naturaleza y condiciones de las respuestas son el problema central del análisis político.

La vida política se analiza como sistema, rodeado de ambientes físicos, biológicos, sociales y psicológicos; la vida política es un sistema abierto, con una corriente continua de acontecimientos e influencias de los miembros que interactúan en él.

Cuando son persistentes, a los sistemas políticos se les atribuye el cumplimiento exitoso de dos funciones: asignar valores para una sociedad, y lograr que la mayoría de sus miembros acepten estas asignaciones como obligatorias, al menos la mayor parte del tiempo.

Por su parte, **Jan Kooiman**, observó que, ante las crecientes limitaciones del orden y el control público del gobierno, hay una exigencia de tener una mayor cantidad de enfoques e instrumentos y reconocer las interdependencias, dado que ningún actor del sistema tiene todos los conocimientos, perspectivas, o soluciones a problemas complejos, dinámicos y diferenciados de las sociedades modernas.

Kooiman desarrolló el término gobierno sociopolítico en el que la gobernanza es una relación natural y tiene crecientes interdependencias sociales, en las que se multiplican las interacciones y los actores, en este sentido el gobierno debe desarrollar una nueva percepción de las interacciones públicas-privadas, comprendiendo que los procesos de solución de problemas y de creación de oportunidades son diferentes y requieren diferentes necesidades de gobernanza.

Describe las interacciones de la gobernanza en categorías como la participación, la colaboración y la política o gestión. En la caracterización de la gobernanza, establece tres órdenes: 1ª gobernanza, en la que se busca reconocer la diversidad de intereses y de participantes posibles y tomar decisiones sobre la complejidad de respuestas entre las diferentes partes del problema, desde la perspectiva de sistema y teniendo un papel clave los gobernantes, al requerirse su análisis sistemático y la ubicación de las tensiones relevantes. Mientras que, en la 2ª gobernanza, se finca en la estructura normativa del gobierno sociopolítico en la que los acuerdos pueden ser institucionalizados, partiendo de la racionalidad de las acciones; incluso implica la posibilidad de incidir en las instituciones. Por su parte en la Meta-gobernanza, en la comparación metas y normas establecidas, puede haber tensiones por el grado de cumplimiento, es decir, por las tensiones entre lo intencional y lo estructural en las interacciones del gobierno.⁴⁴

⁴⁴ Cfr. Jan Kooiman. Gobernar en gobernanza. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social. Institut internacional de Governabilitat de Catalunya.Barcelona 2003.

En las interacciones sociopolíticas, existen las tendencias hacia el cambio o la conservación, teniendo un lugar importante las aspiraciones de los actores, en base a sus intereses y a las necesidades internas y externas de los sistemas.

Estos análisis de Kooiman dan pauta, junto con argumentos de otros estudiosos, para que pueda ofrecerse en este trabajo un apartado específico sobre la gobernanza y su papel como un potenciador de transformación de los sistemas y subsistemas educativos, centrándonos en la educación indígena.

Finalmente, Luhmann, estima que, los riesgos de las sociedades actuales, son tan grandes que no pueden ser soportados y gestionados por los individuos y, en buena medida, tienen que quedar en manos de los sistemas cuyo ámbito es disperso, diversificado y tienden a funcionar en red. Los sistemas son demasiado complejos como para dirigir su propia red de decisiones, que al entrelazarse componen procesos autorreferenciales, imprevisibles, fluctuantes, por los que, en el mejor de los casos, acabarán auto regulándose. Así, se puede obtener la elasticidad suficiente para trabajar con la complejidad del mundo contemporáneo.

Adelante, buscaré ofrecer mis interpretaciones en torno a la teoría de sistemas de este autor, desde el análisis del subsistema de educación indígena en el SEN.

5.2.1. Sistema educativo y educación indígena desde el análisis de la perspectiva de Luhmann

El subsistema de educación indígena es un componente minoritario con una matrícula del 7% en la educación básica; es muy innovador por enfrentar retos particulares y diferenciados que lo hacen desarrollar funciones, discursos y prácticas paradigmáticas al responder a necesidades específicas. Esto se observa en los agentes educativos, que en >70% de los casos son profesores con formación académica de normalista, licenciatura o posgrado; tienen una identidad construida desde su ser profesional en la educación indígena, desde el proceso histórico que los define y por la serie de capacidades que les permite elaborar respuestas a los

contextos diferenciados en lo social, lo cultural y lo lingüístico.

Situaciones como las descritas han detonado procesos de comunicación e institucionalización, en el reconocimiento de un subsistema con características que lo diferencian en el conjunto del SEN, lo hacen funcionar en una forma específica y lo hacen seleccionar formas de desempeño en función de situaciones, tensiones, identidad de sus agentes educativos, concepciones sobre el papel de la escuela en las comunidades, el uso social y escolar de la lengua indígena, entre otros.

A partir de la *resonancia* que el subsistema hace al interior, se han elaborado propuestas pedagógicas, reconociendo como referentes sociales las prácticas socioculturales locales y obteniendo de éstas, contenidos curriculares desde la interacción de los docentes y de los integrantes de las comunidades, reafirmando su identidad étnica y cultural y utilizando su idioma como vehículo de aprendizajes.

La educación indígena según sus rasgos y expectativas diferenciadas, se autoreproduce y busca una autoafirmación factual; ante el riesgo de una educación homogeneizante o políticas de integración, administra sus discursos que son suficientes para nutrir al SEN en su aspiración de atender a la diversidad.

*Los sistemas sociales están formados por comunicación, entendida ésta como intercambio de códigos que permiten la puesta en operación de un contacto entre las conciencias individuales.*⁴⁵

Luhmann propone la comunicación como concepto articulador en la evolución del sistema social. En este sentido el subsistema de educación indígena ha generado semánticas autónomas y secuencias de comunicaciones propias, que pueden *irritar* al SEN, hacia su transformación. La conceptualización de la atención a la diversidad y la propuesta pedagógica decantadas por primera vez en un Plan de estudios (2011) y sostenida en el Plan de estudios de la educación obligatoria en 2017, generaron la diversificación de contenidos y la contextualización de aprendizajes, respondiendo a las necesidades particulares de una educación pertinente y aportando al SEN vías

⁴⁵ Emilio Gerardo ARRIAGA ÁLVAREZ. *Op. cit.*, p. 290.

para la educación inclusiva.

*La reproducción autopoiética del sistema no es la repetición idéntica de lo mismo, sino la creación constante de nuevos elementos vinculados a los precedentes.*⁴⁶

En la especificidad de la educación de los indígenas, surge la cuestión de la complejidad que dice Luhmann *no es un obstáculo*, en tanto este subsistema construye pautas para su definición en el SEN, y reducir así la complejidad en la administración pública. La educación indígena resuena al interior, afirma sus retos y desarrolla innovaciones al no encontrar respuestas significativas para su desarrollo y sostenibilidad, en el SEN, no pocas veces homogeneizante, al ignorar estructuras, organizaciones, lenguas, culturas y condiciones diferenciadas en las escuelas indígenas o de migrantes.

La teoría de la evolución autoreferenciada fundamenta el acontecer en *la especificación de la diferencia de las funciones evolutivas y una localización de las condiciones particulares de su dispersión en la realidad empírica de los sistemas que evolucionan*.⁴⁷ La institucionalización de la educación indígena, parte de 1964 con la acción de maestros bilingües; va a 1978, con la creación de la DGEI y con modelos que van de la castellanización, la biculturalidad, la interculturalidad y arribando a la atención a la diversidad, con perspectiva de inclusión.

5.2.2. La educación indígena como organización autopoiética

La educación de la niñez indígena, además de tener y hacer una historia propia, tiene un conjunto de información sistematizada, un discurso particular y múltiples interpretaciones, tanto al interior del subsistema, como en el entorno conformado por el propio SEN y otros sistemas, que la mayoría de las veces lo miran ajeno o no lo

⁴⁶ Eguski URTEAGA. La teoría de sistemas de Niklas Luhmann en Contrastes. Revista Internacional de Filosofía, Departamento de Filosofía, Universidad de Málaga, Facultad de Filosofía y Letras Campus Teatinos, vol. XV, 2010, Málaga, España, pp. 301-317.

⁴⁷ Niklas LUHMANN. *Op. cit.*, p. 395.

comprenden a cabalidad, definiéndolo no pocas veces como problema.

Respecto a la especificidad de la gestión pública en educación indígena, para la *reducción de la complejidad*, se han creado desarrollos propios contruidos sobre la norma y en la operación, con prácticas paradigmáticas derivadas de *la administración de la información*, constituida en *el discurso* (conceptualizado en los derechos y el anhelo de un currículo propio) y también en *la comprensión* entre comunidades y agentes educativos, unidos por la causa de una educación cultural y lingüísticamente pertinente, con horizontes para indígenas y no indígenas.

El subsistema de educación indígena concentra relaciones espacio-temporales resignificadas alrededor de programas y estrategias, cuyos componentes son los de un modelo educativo nutrido por su historia y aspiraciones, alojadas en la normatividad y en la diferenciación de tareas en varias instancias públicas.

La labor de DGEI y la acción educativa del profesorado indígena ha propiciado que, en la ejecución de las políticas, se afirme la identidad con la comunicación y la participación, entre otros:

1. Progresivamente, el discurso de los líderes indígenas y el profesorado, se está basando en la perspectiva de derechos, las expectativas de su cumplimiento y la autodeterminación en el desarrollo con identidad.
2. Hay una serie de marcos conceptuales compartidos por los agentes educativos, basados en la afirmación de la identidad, lo cual pasa por el uso social y escolar de la lengua materna, la flexibilización del currículo y un programa editorial diferenciado con la perspectiva cultural y de derechos.
3. La elaboración del programa editorial de las escuelas indígenas se concreta por la interlocución del profesorado con los integrantes de comunidades específicas, que ponderan sus prácticas socioculturales como contenidos de aprendizaje, así, los libros se convierten en portadores culturales.
4. La formación continua implica una serie de diálogos y acuerdos básicos entre

equipos técnicos/directivos DGEI, integrantes de instituciones de investigación y educación superior y profesionales de la educación indígena (docentes, directivos, asesores académicos para la diversidad...)

En el ámbito de la comunicación, se sistematizan y renuevan los discursos, alejados de la discriminación y las bajas expectativas, transformando las concepciones que colocan a los individuos y las comunidades como responsables de situaciones que se han *normalizado* por políticas de desarrollo no óptimas, las que pueden transformarse con la perspectiva de inclusión.⁴⁸

Así, en la evolución del SEN se tiene el reto de acercar el discurso y la ideología propios de la educación indígena a los dispositivos instalados por el Sistema, incrementando los espacios de interrelación para hacer sinergias y lograr la pertinencia y los objetivos de cumplimiento de derechos como aspiración legítima.

Capítulo 6. La gobernanza desde la administración pública

6.1. Los gobiernos y la gestión de lo público

*La gobernanza no elimina, sino que refuerza el papel de emprendedor, facilitador, mediador, dirimidor de conflictos, negociador y formulador de reglas que corresponde a los gobiernos; pero reconoce que algunas de estas funciones pueden ser también ejercidas por otros actores empresariales o sociales.*⁴⁹

Los procesos de gobierno, están anclados en jerarquías y normatividades que no pocas veces se entienden como inamovibles y cuando se trata de elegir entre cumplir reglas y obtener resultados, lo primero se superpone a lo segundo. Así, la organización de los modelos burocráticos garantizan un racionalismo legal, pero no

⁴⁸ En DGEI, se consideró necesario transformar el discurso que etiqueta desde la concepción de la pobreza a las comunidades y pueblos indígenas, tornándolo en el reconocimiento del capital cultural y lingüístico que detentan.

⁴⁹ Ibidem, p 143.

la eficacia y la eficiencia a que obliga la administración orientada a resultados o al cumplimiento de la misión que se refleje en reconocimiento social.

Al plantear las definiciones de la gobernanza como medio y fin en la administración pública, se parte de las dos dimensiones que expresa Prats Catalá para la gobernanza: *a) una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales en una sociedad dada que constriñen e incentivan de una determinada manera a los actores intervinientes en la toma de decisiones públicas, y b) una dimensión dinámica o de proceso que se refiere a las acciones de esos mismos actores que puede acabar afectando a la dimensión estructural.*⁵⁰

Prats enfatiza la interacción de una pluralidad de actores con diversas perspectivas, recursos diferenciados, dispuestos a actuar en red y poner en juego capacidades que de otro modo no se agruparían a favor de causas; reconocen la coordinación y la negociación al definir prioridades, objetivos y potenciar logros. La gobernanza reta a los gobiernos, dependencias y organismos para concretar estas nuevas relaciones e interrelaciones al interior de las estructuras de la AP por lo que Prats dice que *la gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error.*

Adelante se presenta, la evolución de la administración pública y sus concepciones desde las definiciones de burocracia de Weber, hasta la gobernanza como alternativa para incidir en la administración pública de la educación.

Desde que Max Weber, sociólogo, realizó aportaciones al área de política, en especial sobre la administración pública, afirmando que *La administración burocrática es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza*⁵¹, sus conceptos definieron la administración pública en una racionalidad

⁵⁰ *Ibíd*em p 135.

⁵¹ Max WEBER. De economía y sociedad. México: Fondo de Cultura Económica; 1969, Tomo I, primera parte, capítulo III, número 3.

gerencial, una normatividad específica para las intervenciones, para garantizar la eficiencia y eficacia en la gestión administrativa y la contención de los administradores. Sin embargo, la burocracia ha cambiado, debido a las exigencias que genera la sociedad en el marco de las crisis de credibilidad sobre la eficacia del gobierno y la pertinencia de su estructura organizativa, al generarse dudas sobre la imparcialidad, la probidad e incluso el ideal de los perfiles de los funcionarios públicos.

Prats describe así la disfunción burocrática: a) La burocracia exige la seguridad de las reacciones y la observancia de las normas y reglas. b) Este rigor subvierte el fin de la organización, abandonando los objetivos por el cumplimiento de la norma. c) El desarrollo exacerbado de la norma impide la adaptación a nuevas situaciones. d) Y, las reglas establecidas para producir la eficacia terminan en la ineficacia, y las reglas al perder vigencia, pierden su utilidad.⁵²

6.1.1. Alternativas desde la administración pública frente a la disfunción burocrática

Para avanzar hacia el logro de la eficacia y trazar un camino para recuperar la credibilidad y la legitimidad. ¿Cuáles son las alternativas de los gobiernos para poner el acento en una serie de medidas que lo hagan viable, vigente y reconocido como impulsor del cumplimiento a las demandas sociales? Primordialmente, la recuperación de los niveles de institucionalidad, con la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información, así como sistemas para el servicio profesional de carrera y, entre otros, desarrollar una gestión basada en resultados.

La *modernización administrativa*, buscó recuperar la confianza de la ciudadanía; incrementar la responsabilidad en la gestión pública y tener reconocimiento por la eficacia. México también vive tensiones que plantean crisis de credibilidad y

⁵² Cfr. Joan PRATS i CATALÁ. De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo. 1ª edición, Madrid España: INAP; 2005.p 103.

legitimidad, respecto a alcanzar el bien común y el bienestar social, lo que exige reconstruir la institucionalidad. En la historia, identificamos el movimiento de renovación moral por el presidente De la Madrid; la modernización administrativa con Salinas de Gortari; la administración por sistemas de gestión de la calidad con Fox, o el compromiso de Peña Nieto por un gobierno abierto y cercano,⁵³ como detonadores de transformaciones que aún están en curso de consolidación.

Guy Peters y otros, describieron cómo la *Nueva gestión pública* buscó transformar paradigmas y dar cauce a las reformas administrativas basadas en nuevos marcos institucionales, condiciones organizativas y sistemas de indicadores. Ésta propuso: El desempeño medible; establecimiento de controles; delegación de tareas y rendición de cuentas, asemejando la gestión de lo público a la de lo privado. No obstante, la NGP tiene fallas o retos no superados:

- a) No es factible separar la planeación o concepción de la operación o la ejecución, porque puede diluirse la responsabilidad.
- b) La organización de la AP marca la imposibilidad de asignar metas e indicadores de resultado a una sola dependencia.
- c) Por los agentes proveedores, algunos logran tal nivel de *experticia* y desarrollo, que se convierten en monopolios, desalentando la democratización.
- d) La complejidad e incertidumbre, que imprime la globalización, retan al gobierno respecto a la organización, legislación y dispositivos institucionalizados.

Para fines del siglo XX, las limitaciones de la *NGP*, hicieron que se replantearan los referentes de legitimidad y eficacia gubernamental, para que el centro de las capacidades gubernamentales se moviera a las interacciones entre los niveles de gobierno, las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos

⁵³ Miguel DE LA MADRID, Carlos SALINAS DE GORTARI, Vicente FOX, Enrique PEÑA NIETO, gestiones 1982, 1988, 2000 y 2012, respectivamente.

de gobernar se conocerían como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local-global.⁵⁴

La gobernanza, de la que se habla en el apartado siguiente, se constituye en una alternativa para fortalecer la capacidad del Estado de propiciar sinergias entre diferentes actores hacia definir y alcanzar objetivos comunes.

6.2. Las definiciones de gobernanza y gobernabilidad

Para enmarcar el valor que puede encontrarse en la gobernanza, se presentan diversas perspectivas de la evolución de los términos y enfoques de la gobernabilidad y la gobernanza en las políticas públicas nacionales, internacionales y concretamente en el marco de la educación.

*Podemos afirmar que, en cierta forma, el debate sobre el concepto de gobernabilidad, con la connotación general que se le dio en la ciencia política a finales de los años setenta del siglo XX, anunció el surgimiento del concepto de gobernanza, en su significación actual.*⁵⁵ Los términos gobernanza y gobernabilidad son polisémicos, y en distintos contextos se consideran sinónimos. La definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua (DRAE⁵⁶): **Gobernabilidad:** 1. f. Calidad de governable. 2. f. **gobernanza** (arte o manera de gobernar). **Gobernanza:** 1. f. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado....

A partir de los noventa, la utilización del término gobernanza y/o gobernabilidad por académicos anglosajones promovió un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos, fundado sobre la participación de la sociedad civil a nivel nacional, local,

⁵⁴ Cfr. Agustí CERRILLO. *Op. cit.*, p. 155.

⁵⁵ Consultado en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2818/5.pdf>.

⁵⁶ Diccionario de la Lengua Española. 22ª ed. Disponible en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=gobernanza

regional e internacional.⁵⁷ Otras organizaciones como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su *Internet Conference Forum* señalan que:

*La gobernabilidad incluye al Estado, pero lo trasciende mediante la adopción del sector privado y la sociedad civil. El Estado que crea un entorno político y legal. El sector privado que genera empleo y renta. La sociedad civil que facilita la interacción política y social —la movilización de los grupos a participar.... Un objetivo importante del apoyo del PNUD para el buen gobierno es promover una interacción constructiva entre las tres.*⁵⁸

Para el Dr. Edgar Jiménez, son tres las grandes dimensiones de la gobernabilidad: a) el fortalecimiento de la legitimidad; b) la eficacia de las políticas públicas diseñadas e instrumentadas por el Estado y c) las amplias y cada vez más restringidas funciones del Estado en el campo social y económico, frente a las crecientes demandas de la sociedad, destacando que hay amenazas para la gobernabilidad en tanto que se generan tensiones en la sociedad, derivadas de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad de vastos sectores de la población (entre éstos los indígenas) de acceder a una vida digna. Este autor estima la necesidad de que se consoliden liderazgos legítimos, creíbles y confiables ante la sociedad que observa la consistencia en el discurso, las visiones y resultados de gobierno, en tanto que el Estado es el garante del bien común y ha de mostrar una capacidad gubernamental de transformar necesidades y demandas sociales en políticas públicas como sustento de la gobernabilidad.⁵⁹

Históricamente fue la Unión Europea que en los años noventa, desarrolló el concepto de “gobernanza”, diferenciándolo de “gobernabilidad” y señalando el papel de los gobiernos en su ejercicio de la autoridad bajo reglas que podrían reforzar su legitimidad en su calidad de emprendedor, facilitador o mediador.

⁵⁷ Cfr. A. A. IGLESIAS. Gobernanza y redes de acción pública: La planificación estratégica como herramienta de participación, Cuarto Seminario Internacional sobre Gobierno y Políticas Públicas, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Gobierno y Políticas Públicas, Sinaloa, 29 de junio al 1 de julio de 2005. Consultado en <http://laip.sinaloa.gob.mx/NR/rdonlyres/0545BB14-B81D-4D60-8634-5D35A081D4A7/0/Angellglesias.pdf>

⁵⁸ UNDP. Internet Conference Forum on “Public Private Interface in Urban Environmental Management”. Consultado en <http://www.gdrc.org/u-gov/governance-define.html>

⁵⁹ Cfr. Edgar JIMENEZ CABRERA. Gobernabilidad democrática, en Gobernabilidad y gestión educativa. México, 2007. Pág.93 y 95

Luis F. Aguilar afirma en su libro *Gobernanza y Gestión Pública*,⁶⁰ que la transición del concepto de *governabilidad* al de *governanza* se produjo cuando se constató que los gobiernos fiscal y administrativamente fuertes de las sociedades industrializadas eran débiles para resolver problemas. Fue así como se empezó a buscar “más allá del gobierno”, y a recurrir a capacidades no gubernamentales.

Por gobernabilidad, Kooiman entiende la cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. Ésta depende del ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades de gobernación. La capacidad de gobernar de un sistema está conectada a sus procesos de *governance* y de gobernación.

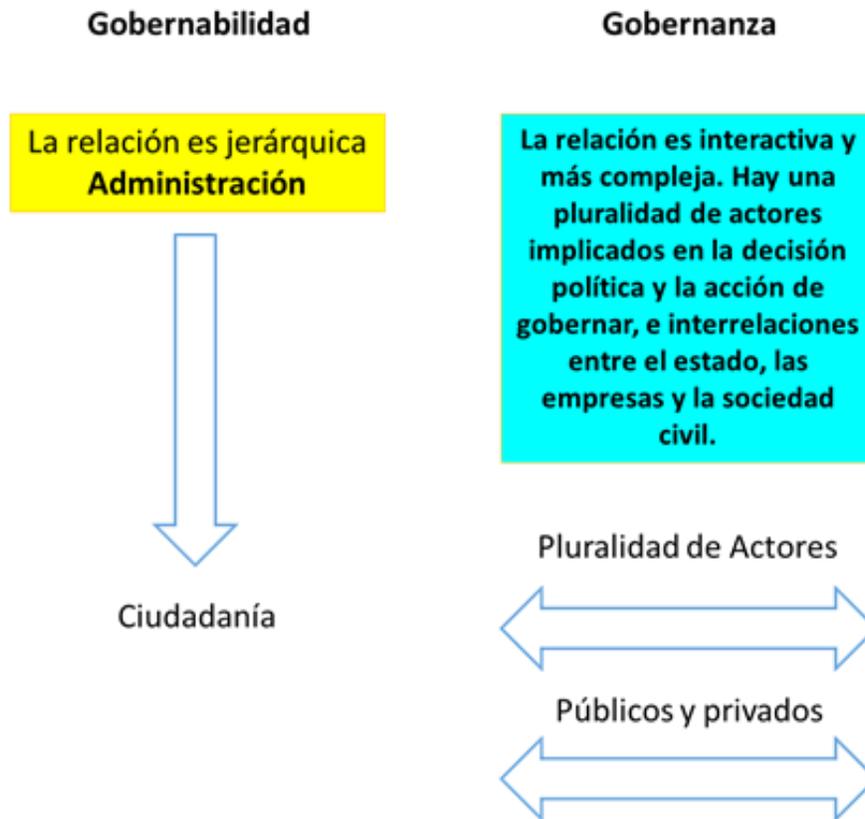
Se ha observado que no todas las capacidades requeridas para la gobernación del país —particularmente en el campo del crecimiento económico y el desarrollo social— están en el ámbito del gobierno, del mismo modo que la tarea de legislación, coacción, imposición fiscal, servicios sociales universales, que posee el gobierno, son insuficientes frente a los problemas y avances de la sociedad.

El enfoque de la gobernabilidad señala los retos de un gobierno democrático y está marcada por dos críticas: a) su centralidad en las capacidades del gobierno y b) su visión exclusivamente gubernamentalista. Revesz,⁶¹ al definir *governanza* alude a la interacción de las administraciones públicas con el mercado y las organizaciones sociales. Esta noción acota que los gobiernos, antes referencia central de una organización política, ahora son uno de sus componentes.

⁶⁰ Cfr. Luis F. AGUILAR. *Gobernanza: El nuevo proceso de Gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad; 2010.

⁶¹ Cfr. Bruno REVESZ. *Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local*. En: Congreso Internacional “Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina”, Cochabamba, 19-21 de septiembre de 2006. Consultado en: <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Gobernanza%20y%20DesTer%20%20Revesz%20Cochabamba%202006.pdf>. Consultado: 3 de diciembre de 2015.

Tabla 2. Gobernabilidad y gobernanza



Fuente: Elaboración propia basado en Revesz.⁶²

Explorando el valor de la gobernanza, en las transformaciones posibles de las políticas públicas, como vía para sumar las capacidades de los actores, Prats Catalá escribió que: *Governance y políticas públicas son entidades conceptuales diferentes, aunque en la práctica se afectan mutuamente. Governance se refiere a la “metapolítica” y concierne a la estructura institucional de la acción política tanto del gobierno como de los actores de la sociedad civil. Una aproximación del tipo governance debe explorar el potencial creativo de estos actores, y especialmente la*

⁶² Ídem.

habilidad de los líderes de superar la estructura existente, de cambiar las reglas del juego, y de inspirar a otros para comprometerse... ⁶³

Así “la gobernanza es un concepto post-gubernamental de gobernar”.⁶⁴ En la actualidad, la dirección de la sociedad requiere del gobierno y de distintos actores sociales. De manera general se puede definir el concepto de *gobernanza* como el proceso mediante el cual se alcanza la dirección y coordinación de los individuos u organizaciones que buscan un interés común y contribuyen para lograrlo. Dado que las demandas sociales, bajo los nuevos paradigmas, se vuelven más complejas, diversas y fragmentadas, pero legítimas, no aceptan una respuesta única, siendo necesario que las formas de intervención del Estado evolucionen con más intensidad que las formas de organización y regulación tradicionales.

La gobernanza es tanto causa como efecto de *una mayor democratización de la vida social para generar espacios de diálogo social y participación civil, respaldando el derecho del ciudadano respecto al acceso a la información de interés público en la administración pública*.⁶⁵ Se destaca que:

- Hay interés en la gobernanza en la sociedad, la ciudadanía, el Estado y es aplicable en diversos ámbitos de la AP, lo que se requiere es promover las condiciones sociales e institucionales para que la gobernanza tenga lugar.
- La gobernanza es multinivel, al crear relaciones horizontales y verticales, entre diversos agentes y actores involucrados.
- La gobernanza tiene mayores oportunidades de incidir desde lo local, incorporando así el principio de subsidiariedad,⁶⁶

⁶³ Joan PRATS i CATALÁ. De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo. 1ª edición, Madrid España: INAP; 2005.p 135.

⁶⁴ Luis F. AGUILAR. Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar, *Op. cit.*, p. 28.

⁶⁵ Cfr José María VIDAL BELTRÁN, Joan PRATS CATALÁ. *Op. Cit.*

⁶⁶ Entendido como: aquello que pueda hacer la sociedad no lo haga la administración y cuando lo haga, sea desde el nivel más cercano de gobierno con competencias y responsabilidades políticas suficientes.

En conclusión, la gobernanza se convierte en una nueva forma de estrategia política destinada a garantizar la gobernabilidad de las sociedades y a mantener la legitimidad de las instituciones, a cambio de ceder un mayor grado de decisión política a estos actores capaces de intervenir en el proceso y generar dinámicas que garantizan la eficacia y la efectividad en los resultados de dicha práctica de la gobernanza.⁶⁷

6.3. La gobernanza desde la óptica de instituciones económicas y sociales

*Las sociedades complejas sólo pueden enfrentar sus desafíos transformándose en sociedades experimentales. Para ello deben repensar sus instituciones en el sentido de rediseñar los incentivos para el aprendizaje y la eficiencia adaptativa.*⁶⁸

El Banco Mundial generalizó el término gobernanza desde 1989 en el reporte: *‘El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable’*, relativo a la incapacidad de los gobiernos de gobernar y administrar de manera adecuada, originando el concepto de ‘mejor gobernanza’ para enfrentar la corrupción; afirmar la ley; la rendición de cuentas; la transparencia y la capacidad gubernamental para diseñar e implementar políticas públicas.

Hay mediciones sobre gobernabilidad, los *Worldwide Governance Indicators (WGI)* de 213 países y se ha desarrollado un nuevo *Índice de Gobernanza Mundial* con indicadores globales e individuales en seis dimensiones de la gobernanza y sus condiciones institucionales: Voz y Rendición de Cuentas (VA); Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo (PV); Efectividad del Gobierno (GE); Calidad Regulatoria (RQ); Estado de derecho (RL) y Control de la Corrupción (CC).

La búsqueda de transformar a México en un Estado con capacidad para establecer

⁶⁷ *Ibíd*em

⁶⁸ Joan PRATS i CATALÁ. De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo. 1ª edición, Madrid España: INAP; 2005.p 138.

las condiciones de gobernabilidad y gobernanza ha partido de diversas reformas legales; el reconocimiento de la diversidad en el marco constitucional; un sistema hacendario y tributario que previene la evasión y la elusión, así como un conjunto de instancias de evaluación y control en el combate a la corrupción.⁶⁹

Por su parte el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo, PNUD, desde 1997 describió que *la gobernanza democrática se compone de los mecanismos, procesos e instituciones, a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, resuelven sus conflictos y ejercitan sus derechos y obligaciones, y en el que el Estado es actor principal del desarrollo, pero no el único.*⁷⁰

La Oficina del PNUD México busca apoyar la consolidación de las instituciones democráticas con: *i) apoyo al fortalecimiento del sistema electoral federal y de los estados...; ii) apoyo en la cooperación con los poderes... para el diseño de procesos de reforma; iii) promoción y apoyo al diálogo y la coordinación entre los poderes públicos y los niveles de gobierno; iv) promoción de políticas de desarrollo regional y contribuir al mejoramiento de las capacidades de gestión en el nivel local; v) promoción de la representación política de mujeres y pueblos indígenas.*⁷¹

Lo que se destaca de PNUD es la descripción de estrategias para la concreción de procesos en la gestión de la gobernanza desde el enfoque de inclusión, al visibilizar poblaciones específicas y armonizar las necesidades con las capacidades, para una mayor representatividad social y política.

Por otro lado, desde 1995, el Banco Asiático de Desarrollo en su *Review of the implementation of the Governance* y en *Promoting Good Governance: ADB's*

⁶⁹ Para mayor información, en el Anexo 8 se muestran los resultados de los Índices de Gobernanza en México desde 1996 hasta 2014.

⁷⁰ PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano- Capítulo 3. Las instituciones como determinantes del desarrollo humano. Jalisco; 2009, p. 48. Consultado en: http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Capitulo_3.pdf

⁷¹ Consultado en http://www.undp.org.mx/spip.php?page=area&id_rubrique=2

Medium-term Agenda and Action Plan 2000 identificó cuatro elementos del buen gobierno: Rendición de cuentas, participación, previsibilidad y transparencia.

El BAD, promueve la gobernanza en áreas específicas de acción: Construcción de capacidad del gobierno; Gestión del sector público y de las empresas públicas; Reforma del servicio civil; Procesos participativos de desarrollo; Participación de beneficiarios y grupos afectados; Sector público/interface del sector privado y Descentralización de las funciones públicas y prestación de servicios.

Es interesante observar la amplitud de las áreas a transformar para poner condiciones para la gobernanza y como México tiene abiertas oportunidades a través de las reformas 2013, producto de pactos entre diferentes actores y organizaciones políticas. Para la reforma educativa, las vertientes deberán considerar tener base en la apropiación de las propuestas por parte de los actores, desde su participación activa en una serie de determinaciones transformadoras: como la redefinición del modelo educativo; de los nuevos marcos legales en el servicio profesional docente o la evaluación, así como definición de las estrategias a desarrollar respecto a movilizar grupos y regiones con bajos desempeños.

En específico en educación, el Instituto Internacional de Planificación de la Educación, IIEP, integra en su discurso la gobernanza en la educación y propone la planificación participativa y la rendición de cuentas. Las cuestiones relacionadas con la gobernanza rebasan el aseguramiento de la buena gestión del sector público, éstas incluyen el reforzamiento de la apropiación por los actores sociales en diversos niveles. Para el Instituto, la gobernanza incluye mecanismos para que los gobiernos tengan una adecuada rendición de cuentas y coherencia al considerar los diferentes contextos políticos y sociales en que participan los agentes educativos. Así, es preciso que los países promuevan la gestión de rasgos de la gobernanza en el diseño y funcionamiento de estructuras administrativas para la eficacia y rendición de cuentas; el diseño y desarrollo de políticas y la gestión de competencias para el trabajo colegiado y la formación.

6.4. El deber del Estado en la gobernanza

Destacamos aquí que al siglo XXI, la búsqueda por alcanzar los derechos sociales se ha intensificado con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, fundaciones y observatorios ciudadanos, en temas como derechos humanos y la sustentabilidad del medio ambiente. También por los informes de organismos evaluadores como INEE o Coneval; el acceso a redes virtuales como vía de movilización social y por la acción de organismos internacionales.

*Se trata de que la transición a la democracia y la democracia misma sean gobernables, mejorando su desempeño económico, económico político y social.*⁷²

En este punto, el Estado debe propiciar la cohesión, integración y solidaridad entre los ciudadanos, para su organización en torno a la articulación de las demandas y su labor como interlocutor válido. La administración pública tiene que llevar a cabo *una acción estratégica sobre las garantías de seguridad, accesibilidad, eficacia, equidad, regularidad en sus acciones y calidad en los servicios que preste.*⁷³

En este orden de ideas, se analizan los indicadores de gobernanza que el Banco Mundial tiene en su portal virtual, con los percentiles de rango para México. En las categorías Estado de Derecho y Control de la corrupción, entre 25% y 50% en 2010 y 1996; mientras que en 2006 y 2002 tiene una recuperación al ser 50% a 75%; La categoría Estabilidad política es de rangos bajos en 1996 y 2010: 10% a 25%; pero sube (25% a 50%) en 2002 y 2006; la Efectividad del gobierno presenta más constancia en los cuatro años referidos, manteniéndose entre el 50 y el 75%.

Estos datos son referentes sobre las condiciones para la gobernanza y si las reformas 2013, podrían ser un factor que gestione la gobernanza permitiendo poner

⁷² Cfr. Dr. Edgar JIMÉNEZ CABRERA. Gobernabilidad democrática, en Gobernabilidad y gestión educativa. México, 2007.

⁷³ C. MÉNDEZ. Producir servicios de seguridad en contextos más complejos e inciertos. En: José María VIDAL BELTRÁN, Joan PRATS CATALÁ coordinadores. *Gobernanza. Diálogo Euroiberoamericano. Op. cit.*, p. 256.

en movimiento a la ciudadanía hacia la creación colectiva, la suma de capacidades y una cultura de la responsabilidad social, con activismo organizado.

Al observar los sistemas educativos, éstos tienen presiones por la complejidad del sistema social y por la migración, deben atender una matrícula baja en zonas rurales expulsoras y recibir a niños en zonas urbanas y/o en campos de jornaleros migrantes o centros turísticos, entre otros, teniendo una gran diversidad de estudiantes con culturas, idiomas, condiciones diferenciadas, que deben ser considerados en el SEN.

La desigualdad en México entre indígenas y no indígenas, es patente al haber un 41.4% y un 31.8% de población indígena en pobreza moderada y extrema, respectivamente y un 31.8% y un 7.1% de población no indígena en las condiciones señaladas, de acuerdo a Coneval.⁷⁴ Ello tiene implicaciones en las oportunidades para un desarrollo educativo óptimo, por las carencias sociales.

...las hondas disparidades persistentes en lo que respecta a los medios económicos, el sexo, el lugar de residencia, la pertenencia étnica y otros factores... siguen constituyendo un importante obstáculo para el progreso de la educación...⁷⁵

Coneval aseguró que, si la pobreza de capacidades sólo se contiene mediante programas sociales, no se reducirá; esto da pauta para explorar, como lo propone la gobernanza, la intervención de una más amplia gama de actores y de procesos participativos junto a los dispositivos institucionales; entre otros, con la formación de capacidades de comunicación, organización, liderazgo, negociación, entre otras, para gestionar procesos de cambio sostenibles y definidos por los actores.

Coincidimos con Pascual Esteve quien vincula la gobernanza con modelos eficaces de lucha contra la pobreza, utilizando las teorías de Amartya Sen:

⁷⁴ CONEVAL Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014. [Internet]. México: CONEVAL; 2015. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medición/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf.

⁷⁵ Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo, Superar la desigualdad por qué es importante la gobernanza. UNESCO, 2009, Prefacio.

1. La reducción de la pobreza se resuelve vía la construcción de capacidades sociales y personales.

La relación entre la libertad individual y el desarrollo social va más allá de la conexión constitutiva, (...) lo que pueden conseguir positivamente los individuos depende de las oportunidades económicas, las libertades políticas, las fuerzas sociales y las posibilidades que brindan la salud, la educación básica y el fomento y el cultivo de las iniciativas. Los mecanismos institucionales para aprovechar estas oportunidades también dependen del ejercicio de las libertades de los individuos, a través de la libertad de participar en las decisiones sociales y en la elaboración de las decisiones públicas que impulsan el progreso de estas oportunidades.⁷⁶

2. La extensión de capacidades colectivas (organización y acción) es factor clave en la lucha contra la pobreza y para favorecer la calidad de vida.

...la perspectiva basada en la libertad guarda una similitud genérica con la preocupación habitual por la 'calidad de vida', que también centra la atención en la forma en que transcurre la vida humana (quizá incluso en las opciones que tenemos) y no sólo en los recursos o en la renta que posee una persona.⁷⁷

3. La generación del desarrollo humano pasa por la gestión de interdependencias desde el fortalecimiento de la capacidad de acción y organización colectiva (gobernanza).

Para concretar lo anterior, el Estado ha de propiciar estrategias compartidas, integrales e incluyentes, donde la participación ciudadana tenga niveles de responsabilización e intervención de todos y se reconozcan retos y expectativas.

La superación de la pobreza, pasa también por factores como los liderazgos formales e informales en los que se aglutinen intereses y se sostengan pactos, por ejemplo, con el profesorado organizado en colegios de profesionales o por regiones, acordando estrategias y contando con recursos específicos para la acción local y en

⁷⁶ Amartya SEN. *Desarrollo y libertad*, Ed. Planeta, Argentina, 2000, p. 21.

⁷⁷ Amartya SEN, *Op. cit.*, p. 43.

red. La causa de los pueblos indígenas y su desarrollo con identidad, basado en la educación, es fundamental en esta superación posible.

6.5. Aproximaciones sobre la gobernabilidad y la gobernanza en el sector educativo

Una buena gobernanza encaminada a la superación de la desigualdad puede y debe ser la médula de toda política pública. Es esencial para crear sistemas educativos más integradores y con mayor capacidad de reacción...La construcción de sistemas educativos que fomenten la equidad es fundamental, si se quieren alcanzar los objetivos de la EPT en 2015 a nivel mundial.⁷⁸

La relación entre gobernanza y educación es trascendental para lograr metas, como las del Marco de Acción de Dakar, las Metas del Milenio desde 2015, las Metas de Desarrollo Sostenible 2030 y las metas nacionales. Desde el Programa internacional Educación Para Todos, EPT, se promovieron políticas integrales para apuntalar los programas educativos, enriqueciendo las condiciones del entorno, como las zonas indígenas, requiriendo altos niveles de transparencia; baja progresiva de los niveles de corrupción; rendición de cuentas, entre otros.

Como se afirma en *El Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo* (UNESCO, 2009), la gobernanza en el medio educativo es prioritaria:

La educación ocupa un lugar relevante en las reformas de la gobernanza. ...La más reciente Actualización de la Estrategia Sectorial para la Educación del Banco Mundial envía una señal institucional clara sobre ciertos elementos clave, vinculados a la buena gobernanza, [...] aumentar el apoyo a las autoridades locales descentralizadas, a incrementar la delegación de facultades a las escuelas y a impulsar las alianzas entre el sector público y el sector privado, como estrategia para integrar la educación dentro de un marco de políticas más amplio [...]

⁷⁸ Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo, Superar la desigualdad por qué es importante la gobernanza. UNESCO, 2009, p 49.

Además, se refiere a la promoción de la participación comunitaria en las escuelas mediante comités educativos escolares o comités educativos locales, y la auditoría de los fondos escolares, como parte de la gobernanza de los sistemas educativos.

En el informe EPT 2009, se destacan varios ámbitos de acción gubernamental para impulsar la gobernanza de los sistemas educativos: a) Comprometerse a reducir las disparidades relacionadas con medios económicos, pertenencia étnica, sexo y otros. b) Definir los objetivos en la reducción de disparidades y efectuar un seguimiento. c) Mantener el liderazgo político en la educación y contra la desigualdad, con coordinación gubernamental y con otros sectores. d) Elevar las normas de calidad y reducir las disparidades en los desempeños. f) Hacer de la equidad el elemento central de la financiación.

En México una de las estrategias más consistentes ha sido el programa *Oportunidades*, actualmente *Prospera*, incrementando la retención escolar y la eficiencia terminal, con énfasis en la mejora para las mujeres, sin embargo, la inversión en infraestructura tiene un rezago histórico en las zonas indígenas.

La Reforma educativa 2013, prometió construir la calidad desde la inclusión y la equidad, así como la gobernabilidad del sistema con varios dispositivos, entre éstos el envío de recursos directos a la escuela; bonos educativos para infraestructura; la centralización de pago de las y los maestros y sus evaluaciones y la creación de programas de incentivos vinculados al mérito y al desempeño.

A 2016, la gobernanza está incluyéndose en los discursos políticos, iniciando con el reconocimiento del papel de todos los actores en la educación.⁷⁹ Adicionalmente, se observa como imprescindible que se considere la diversidad de condiciones de contexto en el SEN, para la promoción de acciones afirmativas y el financiamiento

⁷⁹ En el quinto eje del Nuevo Modelo Educativo presentado en 2017 por el Secretario Aurelio Nuño, titular de la SEP, se definen los mecanismos institucionales para una gobernanza efectiva basada en la participación de distintos actores y sectores de la sociedad en el proceso educativo y la coordinación entre ellos... https://docs.google.com/qview?url=https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/240629/1.-Resumen_Ejecutivo_1_.pdf consultado el 19 de agosto 2017.

de planes locales, sustentados en el poder de la movilización de las comunidades educativas, teniendo en cuenta la gestión de capacidades.

Rosana Lecay⁸⁰ apunta que la educación en la mayoría de los países de Latinoamérica tienen déficits en el desarrollo de la gobernanza, como la falta de promoción de la responsabilidad social en la educación; la necesidad de aumentar la participación de padres y comunidades educativas; la exigencia de mecanismos de rendición de cuentas y acciones para generar sistemas gobernables, democráticos y que den respuesta adecuada a las demandas sociales

Por su parte, María del Carmen Feijó⁸¹ hace propuestas para la mejora de la gobernabilidad o gobernanza de la educación en Latinoamérica:

- Formación de cuadros democráticos de gestión y dirección para involucrar a los maestros en decisiones de fondo en proceso educativo.
- Cambios en los modos de hacer de la burocracia educativa, que permita un acercamiento con el gobierno para lograr consensos en lo educativo.
- Afianzamiento del compromiso de todos los actores del proceso educativo que genere espacios de debate democrático, con redefinición de intereses e identidades en el marco legal de la educación.
- Definición de responsabilidades de cada actor del proceso educativo.

En este sentido es necesario un cambio en las estructuras y paradigmas educativos en los que la sociedad se responsabilice del proceso de cambio, y los maestros tomen liderazgos en los procesos de transformación del sistema.

Es importante considerar todos los elementos para hacer factible la gobernabilidad y la transformación educativa, así como la concreción de reformas en este ámbito.

⁸⁰ Rosana LECAY. La gobernanza de la educación en Latinoamérica. Consultado en <http://www.noticias.com/la-gobernanza-de-la-educacion-en-latinoamerica.31104>

⁸¹ Cfr. María del Carmen FEIJOÓ. Gestión para la gobernabilidad, gobernabilidad para la gestión. En: Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina, Tenti, E., coordinador. [Internet]. Buenos Aires: UNESCO; 2004. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001443/144336s.pdf>

Como afirma Daniel Filmus,⁸² la suma: legalidad + buen gobierno + racionalidad + accountability no es = éxito en la transformación educativa. Ya que si bien estos elementos son imprescindibles debe existir también concertación entre ellos y la gestión de capacidades que habilite a los actores involucrados.

6.5.1. Gestión de la gobernanza en la educación

A 2013, con la pérdida de poder del sindicato de maestros, la SEP retomó la dirección de la educación en la aplicación de la política pública, lo que también abrió espacios a la sociedad civil y a los sindicatos disidentes para participar en negociaciones antes acotadas a dos actores, el SNTE y la SEP. Para enfrentar la situación, el gobierno mexicano deberá considerar cambios en sus relaciones, sin dejar el liderazgo, pero ofreciendo plataformas de participación para dar cabida a la voz de los actores. Hasta hoy, foros, congresos o consejos, han sido los mecanismos, pero deberán incrementarse las opciones a nivel local, impulsando la participación de los maestros en temas y asuntos de su iniciativa e interés.

Claudia Santizo analiza el tema de la organización en red del sector educativo, principalmente alrededor de la gestión centrada en la escuela donde debe existir una mutua dependencia entre maestros, directivos, padres de familia y autoridades, en concurrencia para mejorar los servicios de educación. Santizo declara que potenciar esta organización en red, depende de la transformación de la perspectiva que tienen de sí mismos los actores gubernamentales, de modo tal que sean facilitadores de ese trabajo en red. *La transformación del funcionario público tiene que ir a la par del cambio en las comunidades escolares.*⁸³

Las estrategias planteadas por los autores y organismos que han considerado la gobernanza como potenciador de transformaciones, han tenido concreción en la

⁸² Daniel FILMUS. Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina. En: Revista Iberoamericana de Educación, Educación y Gobernabilidad Democrática, Número 12, 1996. Consultado en <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie12a01.htm>.

⁸³ Claudia SANTIZO. Gobernanza y cambio institucional de la educación pública básica. México: UAM; 2012. p. 136.

acción pública en la educación indígena, entre éstos el establecimiento de plataformas de participación para acercar y multiplicar a los actores involucrados, a nivel local y nacional y la gestión de relaciones y sinergias con IES, de investigación y OSC, para enriquecer capacidades, recursos y oportunidades. Ha sido fundamental el desarrollo de las capacidades y el potencial de los entes locales, fomentando la cooperación y la coordinación, respetando las particularidades, en este caso de los pueblos indígenas.

Para gestionar las interdependencias de los actores, de acuerdo a Pascual Esteve⁸⁴, son relevantes: la formulación de estrategias compartidas; las metodologías y técnicas para lograr la responsabilidad e implicación ciudadana; la creación, impulso y gestión de redes de actores; la negociación estratégica y mediación de conflictos y las estrategias de cultura de acción y de capital social.

Un elemento detonador, para contar con los actores necesarios, es la generación de una cultura de confianza en las relaciones público-privada, entre instituciones, ciudadanos, indígenas y no indígenas; disponiendo del acceso a la información y de la capacidad de organizarse y actuar por sus intereses. Adicionalmente a la transparencia,⁸⁵ es necesario mejorar los instrumentos de consulta y diálogo para favorecer la intervención ciudadana en las políticas públicas.

En México, a 2014 se incrementaron las consultas a los pueblos indígenas sobre la evaluación en educación o sobre proyectos de energía eólica, por poner algunos ejemplos. También es relevante señalar que la CDI tiene un Consejo Consultivo, constituido por líderes indígenas de las diversas etnias y regiones del país, quienes proponen proyectos y tienen voz en la Junta de Gobierno de esa Comisión. En 2015, México impulsó la nominación de un líder nacional para ocupar un lugar en el Consejo Supremo sobre Asuntos Indígenas en la ONU.

⁸⁴ Cfr José María PASCUAL ESTEVÉ. *Op. cit.*, pp. 283-284.

⁸⁵ Representada en México por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de datos, IFAI.

El análisis de la gobernabilidad de un sistema implica el de su gobernanza, es decir, el descubrimiento del mapa de actores, sus expectativas, sus conflictos y las estructuras y procesos de su interacción.

Sobre las transformaciones impulsadas desde 2008 en educación indígena, destacan las oportunidades de participación de múltiples actores, mayormente profesores, en la construcción del modelo educativo: en el diseño curricular y la selección de contenidos; en la formulación de programas o la definición de roles de formadores y la organización de redes, derivado de relaciones, procesos y gestión de capacidades desde la gobernanza en la acción pública.

6.5.2. Relación entre conocimiento y política pública en la gobernanza del sistema educativo en México

México tiene una historia interesante de iniciativas para revertir la tradición vertical de los sistemas políticos y educativos, entre éstas, puedo citar la creación del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, CONAPASE, que desde finales del siglo pasado se propuso como un foro representativo de la sociedad para discutir los temas alrededor de la educación moderna; también en 2002 la SEP, el SNTE, los gobiernos estatales, universidades y organizaciones de la sociedad civil, firmaron el Compromiso Social por la Calidad de la Educación.

Pedro Flores-Crespo, refiere la creación del Consejo de Especialistas para la Educación (COEDE) en 2005, así como del Consejo Consultivo de Educación Básica (COCEBA) en 2007, este último coordinado por el Dr. Edgar Jiménez y entendido como un espacio de reflexión y análisis entre académicos, investigadores y servidores públicos que asesorarían a tomadores de decisión para establecer líneas estratégicas de la política educativa nacional.

También, desde los años noventa del siglo XX, se crearon centros y redes de estudio e investigación como el Centro de Estudios Educativos, el Departamento de

Investigaciones Educativa (DIE-CINVESTAV) y el Consejo Mexicano de Investigación Educativa, (COMIE) que buscaban una articulación entre la investigación y la política educativa en México. Adicionalmente en la administración 2001-2006, se puso en funcionamiento el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), conformado por los titulares del sector educativo en las entidades, con el propósito de establecer diálogos informados entre pares y proponer alternativas a problemáticas comunes. Todos estos Consejos nutridos por visiones diversas de actores que observan, asesoran, intervienen o evalúan al Sistema Educativo pueden generar una nueva institucionalidad a decir de Flores Crespo y apuntalar el desarrollo de la educación en el país, siempre y cuando se tengan agendas de trabajo con propósitos claros y bien definidos a través de una comunicación efectiva y una confianza mutua.⁸⁶

La generación y circulación de conocimiento en torno a la educación pública está diversificando sus fuentes al participar instancias y actores, que utilizan los informes y las bases de datos de la propia SEP para hacer análisis político, como el Instituto Mexicano para la Competitividad, Mexicanos Primero o Empresarios por la Educación, lo que incrementa las visiones y aportaciones sobre la política pública, pero también hace crecer las tensiones que vive el sistema educativo al ser presionado mediáticamente. Flores-Crespo advierte sobre la necesidad de indagar la calidad de los análisis e investigaciones *si queremos que realmente formen parte de un cuerpo sólido de conocimientos y que, con ello, puedan ser utilizadas de un modo más confiable en los procesos de política pública.*⁸⁷

Adicionalmente, coincidiendo con Kooiman, para traducir la política pública a objetivos y líneas de acción son estratégicas las alianzas en la gobernanza, para el caso, entre dependencias federales, organismos internacionales e instituciones de

⁸⁶ Cfr. Pedro FLORES CRESPO. ¿Qué futuro tienen los Consejos de especialistas de la educación? El complejo vínculo entre investigación y formulación de políticas educativas. México, pp. 109-121

⁸⁷ Pedro FLORES-CRESPO. Investigación educativa y políticas públicas en México: una relación amorfa y elusiva. Sinéctica, revista electrónica de educación. Número 33, julio-diciembre 2009. ITESO. México 2009. Sin número de página.

educación superior y de investigación, así como AC compartiendo capital de conocimiento. Se identifica la vinculación citada, entre otros:

- El Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, DIE-CINVESTAV-IPN y el Consejo Nacional de Fomento Educativo, CONAFE, crearon el modelo de educación comunitaria en los años 70's del siglo XX, en una asociación que duraría años de investigación en campo.
- La colaboración de la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, UAM-X y la Dirección General de Educación Indígena, DGEI, para trabajar en los Parámetros curriculares para la Asignatura Lengua Indígena.
- El desarrollo de diversos *Encuentros internacionales* con organismos internacionales y la Secretaría de Relaciones Exteriores en la CDMX, Yucatán, Quintana Roo y Chiapas, convocando a especialistas, funcionarios y profesores laborando con poblaciones indígenas y en la diversidad, amplió horizontes y generó capital de conocimiento desde 2008.
- La colaboración entre la SEB-DGEI, la OEI, la Universidad Autónoma de Yucatán, Universidad Intercultural del Estado de México y otras universidades públicas, permitió que 20% del profesorado indígena nacional tomara una serie de diplomados para apropiarse de la propuesta de atención a la diversidad del Plan de estudios 2011, armonizando la formación continua con la propuesta pedagógica y didáctica para diversificar contenidos y contextualizar aprendizajes en 2012-2013.
- La OEA, universidades sudamericanas, la Asociación Civil Cultura DDHH y la SEB-DGEI llevaron a cabo el *Proyecto Democracia, Género, Derechos humanos y Migración* con el involucramiento de profesores, directivos y coordinadores estatales de atención educativa a la niñez indígena y migrante en 2010-2012.

- El diseño del modelo de alfabetización pertinente para adultos hablantes de lengua maya, se formuló con propuestas de directivos y funcionarios de la Secretaría de Educación de Yucatán y la DGEI, generando también materiales basados en actividades sociales y productivas en 2013.
- La formación del *Comité Técnico interinstitucional para la profesionalización de docentes indígenas*, con la participación de más de 25 dependencias e IES y líderes académicos indígenas, que derivó en la dinamización de los procesos y resultados para la obtención de grados de licenciatura.
- El establecimiento de la *Estrategia de fortalecimiento a la gestión para la calidad de la educación indígena*, derivó en Mesas interinstitucionales estatales, potenciando sinergias y mejorando los resultados desde lo local.
- El reconocimiento de las interpretaciones del Himno nacional mexicano en diversas lenguas indígenas de Oaxaca, dependió de la negociación entre SEGOB, INALI, la Secretaría de Asuntos Indígenas de Oaxaca y DGEI como interlocutor con los pueblos indígenas.
- La alianza DGEI-UNAM-CECADET y DGEI-CONABIO con la participación de profesores para el diseño de Cuadernos de Ciencias para la niñez indígena y carteles didácticos en lenguas indígenas, respectivamente.
- La asociación DGEI-UNICEF-CIESAS para trabajar talleres con mujeres y niñas indígenas en torno a derechos, en Chiapas, Guerrero, Chihuahua, Oaxaca, entre otras entidades.
- La colaboración DGEI-Afluentes, AC para concretar talleres y cursos virtuales sobre Educación integral en sexualidad.
- El diagnóstico del dominio de la lengua maya entre el personal docente de educación indígena que involucró al 96% de los profesores hablantes de maya de las tres entidades en la Península de Yucatán para 2010-2011, en un trabajo colaborativo entre el Instituto Nacional de Antropología e Historia, INHA; el Centro Peninsular de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad

Nacional Autónoma de México, CEPHCIS-UNAM; la Universidad Autónoma de Yucatán, UADY; la Universidad Autónoma de Campeche, UAC; la Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo, UIMQROO; la Universidad Intercultural del Estado de México; la Dirección General de Educación Indígena y la Universidad de Oriente, UNO, esta última como coordinadora, desarrollaron dicho diagnóstico con el empleo de TICs, sumando capacidades interdisciplinarias e interinstitucionales.⁸⁸

La Doctora Graciela Cortés Camarillo, quien coordinó dicho diagnóstico, expresa: *La revisión bibliográfica realizada no arrojó trabajos similares en ninguna parte del mundo. Es posible que éste sea un esfuerzo pionero que pueda no sólo abrir un camino para una de las lenguas nacionales de México, sino también en la evaluación, en la lingüística, pero sobre todo en la Educación Indígena de nuestro país y de todos los países que conservan lenguas de herencia*⁸⁹

Hay más experiencias que prueban la consistencia de intervenciones que articulan planeación, atribuciones, capacidades y recursos con la iniciativa gubernamental, potenciando el logro de objetivos y la regulación de la calidad educativa, como rasgos de la gobernanza promovidos desde la política para la educación indígena.

6.6. Federalismo cooperativo y gestión pública de la educación

Al Congreso le toca legislar para que la participación y el ejercicio de los derechos de los ciudadanos sean más sencillos y menos costosos, así como para promover su acceso igualitario a bienes y servicios públicos. A las instituciones le toca trabajar en favor de la recuperación e incremento de la confianza de los ciudadanos. Esto será posible siempre y

⁸⁸ Cfr. Graciela Cortés Camarillo en Profesionalización y formación continua para docentes indígenas y en contextos de diversidad. Una política educativa, SEP México, 2012 México: SEP, SEB, DGEI; 2011, p. 201.

⁸⁹ SEP. Profesionalización y formación continua para docentes indígenas y en contextos de diversidad. Una política educativa, México, 2012 México: SEP, SEB, DGEI; 2011, p.217.

*cuando se abran canales de comunicación, control y participación ciudadana en el proceso de la toma de decisiones de los asuntos públicos.*⁹⁰

La educación pública tiene un efecto tan abarcador y holístico en la vida de la Nación, que puede democratizar la distribución del conocimiento y crear condiciones para la ciudadanía y el bienestar social, de ahí la relevancia de la transformación de la educación de la niñez indígena, orientando desempeños superiores a los alcanzados hasta hoy. El cierre de brechas en el abatimiento de carencias sociales y la pobreza multidimensional tiene como punto de partida la educación, que propicia seguir aprendiendo a lo largo de la vida.

Aún hoy es importante asegurar que las escuelas, unidades del Sistema Educativo Nacional, estén en el ámbito efectivo de responsabilidad municipal, estatal y federal, para cumplir el fin de formar ciudadanos libres, responsables y activos, que consoliden una sociedad incluyente. Que se actúe desde lo local en un diálogo y colaboración permanente con instancias estatales y federales.

*En la construcción de un federalismo articulado es necesario esclarecer los ámbitos de competencia y de responsabilidad de cada orden de gobierno, profundizando la redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos hacia las entidades federativas y municipios. A través de mecanismos de diálogo y concertación intergubernamental podremos alcanzar las grandes Metas Nacionales.*⁹¹

El profesorado indígena, como agente fundamental de los procesos educativos, es el sector más exigido en cuanto a innovación y dominio de competencias docentes; esta particularidad, debe ser atendida y apoyada desde las Instituciones de Educación Superior y las Autoridades Educativas locales para cumplir los supuestos de la educación inclusiva y generar pertinencia cultural y lingüística. Los programas federales deberán apoyar el desarrollo del perfil de desempeño en contextos

⁹⁰ Luis VAQUERO OCHOA, G. Sergio SANTIAGO GALVÁN et. al. Informe de país sobre la calidad de la ciudadanía. México: IFE, El Colegio de México; 2014, p 199.

⁹¹ Gobierno de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. [Internet]. México: Gobierno de la República; 2013. Disponible en: <http://pnd.gob.mx/>. p 30.

multiculturales y plurilingües, reconociendo la diversidad de necesidades y contextos; por su parte, las AEL y las autoridades municipales deberán corresponsabilizarse de los procesos formativos docentes en lo local.

Hay tres enfoques transversales en los que el sector educativo basa la aplicación de la normatividad para la educación de calidad para todos:

1. El Federalismo, que escala desde el municipio y hasta el nivel federal el apoyo al funcionamiento de la escuela y al desarrollo del potencial de los estudiantes.
2. La participación social y la gestión contextualizada como motor en la identificación de prioridades y la orientación de los recursos a la eficacia.
3. La inclusión y la equidad educativa, para democratizar la continuidad en los trayectos formativos en el SEN de todos los estudiantes, rompiendo las barreras que impidan el logro de aprendizajes por contexto y otras condiciones.

Con una política pública que mire la heterogeneidad en el país, los municipios, los pueblos indígenas, los migrantes, pueden generarse estrategias con la colaboración de los tres niveles de gobierno y la convocatoria que éstos hagan a la participación de actores diversos. Teniendo así un federalismo cooperativo que apunte la gobernanza y destierre el centralismo que inhibe capacidades.

6.7. Orientación a resultados en la educación indígena

Para el sostenimiento de una causa tan relevante como la educación indígena, una forma de contrarrestar los efectos causados por las interrupciones en los cambios de sexenio, es generar un enfoque de orientación a resultados en la administración pública, Lacoviello y Pulido destacan tres puntos:

- *Otorgamiento de mayor flexibilidad a los responsables de las agencias de la administración pública en su gestión;*
- *Rendición de cuentas... evaluación del desempeño de las agencias a la luz de indicadores de su eficacia y eficiencia en la prestación de servicios...y*

- *Establecimiento de un esquema de incentivos... según los resultados...*

Makón describe la gestión por resultados: *como el modelo que propone la administración de los recursos públicos, centrado en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un periodo determinado.*⁹²

A partir de las definiciones anteriores, podemos determinar criterios para lograr una administración orientada a la gestión por resultados: Flexibilidad de gestión; rendición de cuentas; generación de incentivos; manejo apropiado de recursos públicos; desarrollo de acciones estratégicas y delimitación de periodos de acción.

Estos criterios se utilizaron a partir de 2008, en el quehacer cotidiano de la Dirección General de Educación Indígena para estructurar modelos de participación al interior de la institución, y al exterior con las entidades, implementando “La estrategia de fortalecimiento de la gestión para la calidad en la educación indígena”, cuyo objetivo era: *Elevar de forma significativa el rendimiento académico de las alumnas y los alumnos de educación básica indígena, de manera que al 2012 los resultados se ubiquen igual o por encima de la media nacional en evaluaciones nacionales*⁹³. El apartado donde se analizan los indicadores, revela el alcance de los objetivos.

La administración pública tiene posibilidades de realización si pone en práctica estrategias para la participación, definidas por Delgado y Vasco en el sentido de que *en la formación ciudadana deben reconocer el hecho de que, en la actualidad, asistimos a una refundación de lo político y de la política que redefine su sentido, replantea las prácticas, identidades, discursos, organizaciones, modalidades y, por supuesto, las acciones colectivas*⁹⁴. Para el caso de la educación de las poblaciones

⁹² Marcos Pedro MAKÓN. El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional. Documento presentado como ponencia en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. República Dominicana; 2000 p. 3.

⁹³ SEP. Estrategia de fortalecimiento de la gestión para la calidad en educación indígena. [Internet]. México: SEP; 2009. Disponible en: <http://basica.sep.gob.mx/dgei/pdf/inicio/coordinacion/coordinacion.pdf>

⁹⁴ Recuperado de: <https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiE2tHQvqzJAhVCND4KHeKUDcEQFggaMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.scribd.com%2Fdoc%2F259214311%2FArt-Ed-Ciudadana&usg=AFQjCNGOo8CysU6yWZYfs5RjOiZYzKZOHg>

indígenas, el refundar el enfoque educativo para el siglo XXI, supuso incorporar al aula, modelos de aprendizaje democráticos que integraron:

1. La capacidad de diálogo multicultural/intercultural;
2. El trabajo en equipo;
3. La formación de una sociedad del conocimiento y comunidades de práctica;
4. La generación y circulación de los aprendizajes, y
5. El aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles.

Para transformar los niveles de institucionalización, a partir de 2008 se propuso una educación centrada en la persona y la comunidad, en donde los profesionales de la educación son co-creadores del aprendizaje en ambientes democráticos y contextualizados. Traduciendo lo anterior en premisas para un marco operativo:

- Gestión eficaz,
- Educación inclusiva que atienda a la diversidad, y
- Caracterización del contexto y los actores.

En el desarrollo profesional docente como clave para la apropiación, implementación y realimentación de las estrategias institucionales, se buscó que fuera normado y evaluado conforme la legislación establecida, tanto por los resultados del estudiantado, como por los procesos de profesionalización e innovación para lograr la pertinencia lingüística, cultural, étnica y social. Así, se propusieron las acciones afirmativas que combatieran la desigualdad en la operación de las escuelas, con asesoría y la provisión de la infraestructura y los insumos básicos; se requirieron diagnósticos contextualizados locales como referente para las evaluaciones sobre la eficacia de las políticas de inclusión.

Las entidades y los municipios, han de profundizar en el entendimiento de las especificidades de la educación para la niñez indígena, una comprensión de sus procesos, de las expectativas diferenciadas de los padres y madres y de los

resultados que no deben ser estigmatizados y que no se circunscriben a las evaluaciones censales generalizadas como podría ser la prueba censal Enlace.⁹⁵

Desde los aprendizajes generados en la gestión pública en Conafe y DGEI, la orientación a resultados tiene expresiones más allá de lo cuantitativo en la educación rural, indígena y migrante:

- a) Aprendizajes, lingüística y culturalmente pertinentes, con un valor específico por dar significado a la escuela en contextos sociales, culturales y económicos.
- b) Que la actividad escolar se corresponda con las áreas de oportunidad (o de necesidad) identificadas por la propia población, como puede ser cuidado y preservación del medio ambiente; gestión a favor del mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad; vitalidad de la lengua originaria; relación del desarrollo del pensamiento científico con la productividad, entre otros.
- c) Que los indígenas encuentren atención pertinente, considerando cultura, intereses y lenguas, en toda escuela en la que se desarrolle su educación.
- d) Que los aprendizajes y competencias logrados permitan trayectos escolares más allá de la educación básica, potenciando la educación como mecanismo de movilidad social y superación de las condiciones en colectividad.
- e) Que las escuelas indígenas y para migrantes cuenten con las condiciones en la forma de normas, insumos suficientes, agentes formados y procesos oportunos que les permitan construir ambientes enaltecidos de aprendizaje.

Así, para responder a la educación de los pueblos indígenas, las políticas educativas deben contribuir a crear una sociedad, en la que la ciudadanía se forme a partir de culturas que interactúen en relaciones igualitarias, reconociendo las formas diversas de aprehender e interpretar el mundo.

⁹⁵ Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares, ENLACE, efectuada desde 2006 y hasta 2013, anualmente en diversos grados a todas las modalidades de educación básica en México y en las que las escuelas indígenas demostraron incrementos graduales progresivos.

De ahí que las estrategias que desplegaron las políticas públicas para la mejora de la educación indígena elevaron el nivel de institucionalización y gestionaron la gobernanza, derivando en procesos y resultados no registrados en otros periodos de la AP. Entre otros, el cierre de brechas entre resultados en escuelas indígenas y el promedio nacional en primaria en eficiencia terminal, reprobación y deserción, a partir de 2008.

PARTE IV. LA EDUCACIÓN DE LA NIÑEZ INDÍGENA EN MÉXICO. DE LA INTEGRACIÓN AL ENFOQUE DE DERECHOS. INSTITUCIONALIZACIÓN

Capítulo 7. Políticas públicas y datos claves para entender la situación y evolución de la educación para la niñez indígena

El Coneval declara que las políticas públicas no han conseguido disminuir las brechas históricas entre población indígena y no indígena, por lo que el grado de incumplimiento del Estado mexicano en garantizar los derechos sociales se agrava en el caso de la población indígena; incluso entre 2010 y 2014 se registró un aumento en el número de indígenas en condiciones de pobreza, de 8.5 a 8.7 millones de personas. En general los empleos a los que acceden son no formales o no remunerados, no adquiriendo entonces seguridad social y lo que ello implica en exclusión de salud y bienestar, manteniéndose así la vulnerabilidad.

Según INEGI (2015), la población indígena es el 21.5% del total, si se toma la autoadscripción, pero es 6.5% si se cuenta como hablante de lengua indígena, HLI. Se distribuye principalmente en Oaxaca (14.9%); Chiapas (11.9%); Guerrero (9.3%); Veracruz (10.9%); México y Yucatán (9.3 y 9.1%). El 40% vive en zonas urbanas o semiurbanas, mostrando la migración de los territorios originarios.

En educación, es notoria la desigualdad entre lo urbano, donde el nivel de escolaridad a 2014 fue de 9.8 años, y lo rural e indígena, que logró 6.4 años⁹⁶, también entre indígenas y no indígenas, mientras que los primeros en edad de >15 años tienen un rezago de 17.5%, los segundos solo 5.5%. Esto puede modificarse en las próximas generaciones, dado que en el grupo de edad 15-29, el 9% es analfabeta (contra el 62% de >60 años) y la primaria prácticamente se ha universalizado para los indígenas (en los años ochenta solo 20% tenía acceso). En el grupo de edad 6-14 años, la brecha ha venido cerrándose, asisten a la escuela 92.7% y 96.7% de indígenas y no indígenas, respectivamente. En media superior

⁹⁶ Chiapas tiene una escolaridad de 6.7 años; Oaxaca, 6.9 y Guerrero 7.3, los más bajos a nivel nacional, los más altos en matrícula de primarias indígenas, de acuerdo a datos de Tasa de escolaridad 2010, Inegi.

asisten 58.2% y 74.8%, en el mismo orden.

Derivado de los procesos crecientes de migración, los indígenas asisten a escuelas generales, pero en sus lugares de origen van a la primaria indígena o a algún curso comunitario Conafe. La DGEI coadyuva al desarrollo educativo de 1.3 millones de NNA en escuelas indígenas, Conafe atiende a 34mil estudiantes. En la secundaria⁹⁷, los indígenas, mayormente están en las telesecundarias.

Hay variables que influyen en las oportunidades de acceso, permanencia y logro en la educación pública, entre éstas la ubicación de las comunidades indígenas⁹⁸ excluidas de condiciones de educabilidad (del alumnado y sus familias) y de condiciones óptimas de operación de las escuelas, como acceso a servicios básicos, TIC y conectividad o disponibilidad de estructuras organizativo funcionales completas o equivalentes al resto de las escuelas del SEN.

Las condiciones de exclusión de los indígenas en el cumplimiento de los derechos sociales y las oportunidades de educación, son variables excluyentes, mientras más se avanza en los trayectos escolares, mayor será la posibilidad de formarse o de ingresar al mercado laboral; no obstante, lograr este avance implica superar barreras propias del contexto, del rezago histórico e institucionales, como pueden ser la falta de insumos, procesos y agentes suficientes en las escuelas indígenas.

Respecto a la infraestructura física, las condiciones más precarias, están en las primarias indígenas, de cursos comunitarios y en telesecundarias, coincidentes en regiones, pueblos y familias, siendo evidente la falta de equidad con que se han distribuido los recursos. La accesibilidad y la conectividad son los mayores retos en escuelas indígenas y rurales, así como disponer de drenaje y baños.

⁹⁷ SEDI con información de Estadística 911 SPEPE, SEP, para el inicio de ciclo escolar 2014-2015 se contaron 368,998 alumnos indígenas en secundaria; 189,434 hombres y 179,564 mujeres.

⁹⁸ De acuerdo a CONEVAL, en su análisis sobre la distribución porcentual de los municipios según presencia de población indígena y grado de rezago social, en 2010, los grados de rezago social *Muy Alto* y *Alto* tienen una concentración de 28.2% y 57.6% cuando se trata de municipios indígenas; siendo *Alto* en 46.3% de los municipios *preponderantemente indígenas*. Consultado el 27 de enero de 2015. <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES Y PUBLICACIONES PDF/POBREZA POBLACION INDIGENA 2012.pdf>, p. 43.

Hay 68 agrupaciones y 364 variantes lingüísticas en México, adicionalmente al español y las lenguas con mayor número de hablantes son náhuatl, maya, tseltal, mixteco, tsotsil, zapoteco, otomí, totonaco, ch’ol y mazateco, representando el 80% de la población HLI.

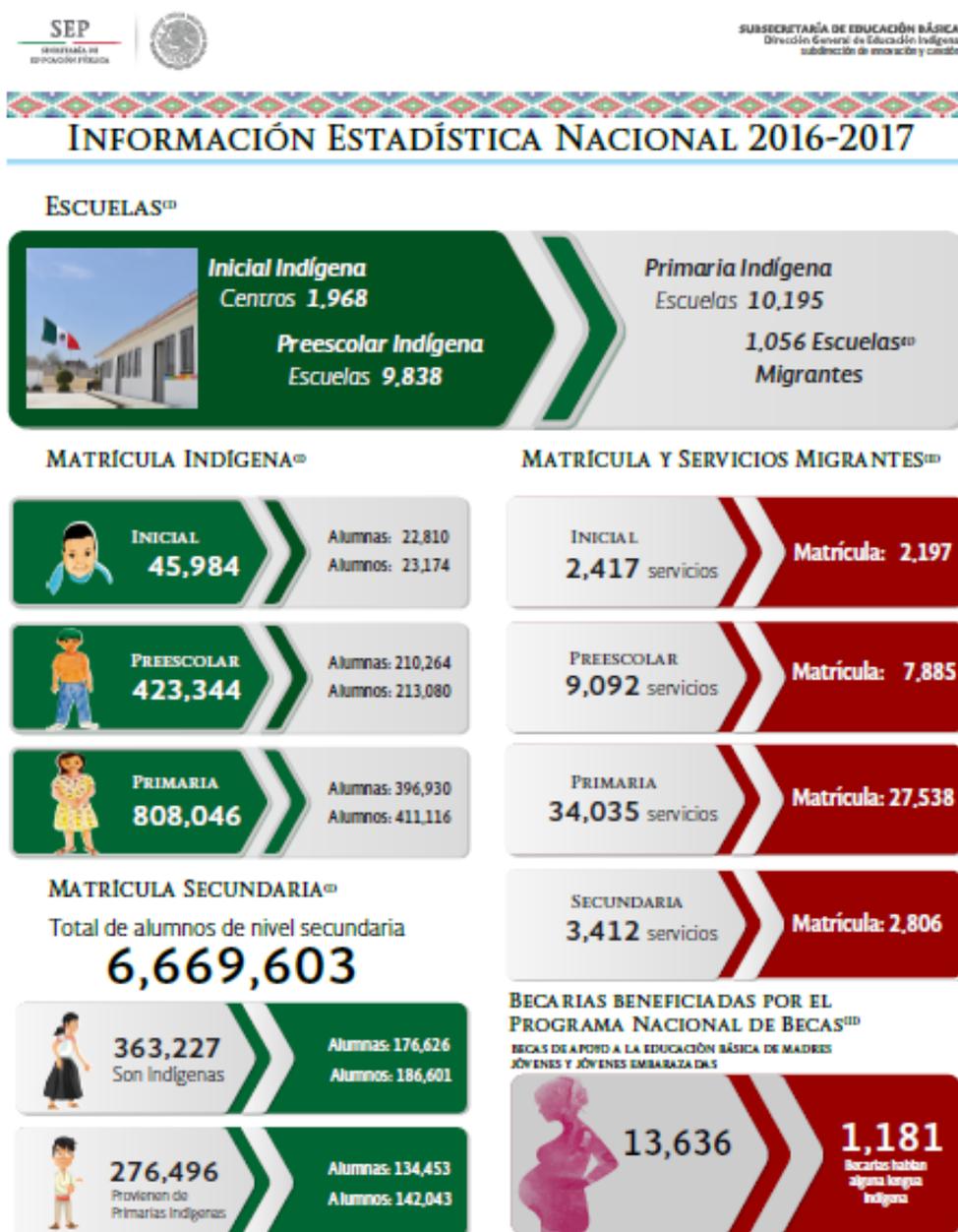
Tabla 3. Familias de lenguas indígenas en México



Fuente: Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, INALI.

En la educación básica nacional, la niñez indígena hace una matrícula de 1.3 millones, cuenta con 56mil docentes y asiste a 22mil escuelas, estimándose una participación de casi 7% en el total de la educación básica; también en cualquier escuela rural o general, podemos identificar en las cifras oficiales casi un millón de indígenas, mientras que Conafe atiende a 34mil niños indígenas a partir de 1994.

Tabla 4. Estadística de escuelas de educación indígena y migrantes en México y otros indicadores



Fuente: Dirección General de Educación Indígena

Continúa: Tabla 4. Estadística de escuelas de educación indígena y migrantes en México y otros indicadores



Fuente: Dirección General de Educación Indígena

UNICEF en su análisis en torno a la inclusión y equidad para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio destaca los rezagos que presentan particularmente niños

indígenas, migrantes, y con discapacidades entre otros⁹⁹.

México es un país que enfrenta desigualdades persistentes y arraigadas. Los niños y las niñas nacidos en familias pobres, indígenas y rurales no tienen las mismas oportunidades de desarrollarse, de prosperar y de que se cumplan sus derechos que otros habitantes que no presentan esta situación de desventaja.

7.1. Reseña histórica de la educación indígena

Es interesante observar la evolución de la educación de los pueblos indígenas.

Época precortesiana y colonial

Cuando Hernán Cortés encabezó la conquista de las tierras que hoy son México, la nahua y la maya se consideraron las civilizaciones más importantes. La educación de los mexicas iniciaba con un ritual de ofrecimiento de los padres y se impartía en el Calmécac, al que iban los hijos de los nobles, y el Telpochcalli destinado a educar a gente común, en ambos casos eran instruidos en el manejo de armas, conocimiento de la religión, la astrología, cantos y danzas; cuando no había guerra, eran enviados desde el Cuicacalli a trabajar en obras públicas.¹⁰⁰

En el periodo colonial la diversidad cultural y lingüística era tratada como un problema, buscando su extinción. En los siglos XVI y XVII, coexistieron dos visiones sobre la población india, tanto hubo una política de segregación social en base a la concepción de inferioridad sobre los nativos, como hubo acciones educativas de los misioneros, apostando a la capacidad de los indígenas.

La Corona española insistió en la castellanización de los indígenas y para ello ordenó la instalación de escuelas: *Los propios indígenas deberían sostener las escuelas y*

⁹⁹ Unicef (2014). Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio con equidad. Una mirada desde la infancia y la adolescencia en México, P. 5. http://www.unicef.org/mexico/spanish/UN_ODM_web.pdf

¹⁰⁰ Yolanda VEGA. La educación de los aztecas. <https://es.slideshare.net/carloseduardogomezoto/la-educacionazteca>

*sus maestros, la comunidad debería trabajar una milpa o campo de maíz, especialmente escogida, para el sostenimiento de la escuela.*¹⁰¹

Fray Pedro de Gante fundó en Texcoco (1523), la primera escuela, *Colegio de San José de los Naturales*, dedicada los indígenas y donde se enseñaban artes y oficios, y la instrucción primaria. También Fray Juan de Zumárraga (1468-1548), primer obispo y arzobispo de México, estableció escuelas para la educación de las niñas y jóvenes indígenas en Texcoco, Huejotzingo, Otumba, Cholula y Coyoacán. Vasco de Quiroga fundó en Pátzcuaro, Michoacán (1540) el *Colegio de San Nicolás*, en donde enseñaba oficios: tejedores, carpinteros, herreros, canteros, albañiles, agricultores, además de escritura, lectura, canto y doctrina cristiana.¹⁰²

León Portilla refiere la importancia de las escuelas para niños y jóvenes indígenas en el siglo XVI y la creación de gramáticas y diccionarios de la lengua náhuatl, destacando la fundación del Colegio de Santa Cruz de Tlatelolco en 1536. En esta época surgen las contribuciones de maestros nahuas con sus conocimientos de la medicina y el arte de los códices o libros de pinturas y signos glíficos.¹⁰³ En 1600 se promulgó la Ordenanza de los Maestros del Nobilísimo Arte de Leer, Escribir y Contar, exclusiva para españoles. En 1769 Lorenzana propuso crear escuelas para enseñar el español a los indígenas, sin eliminar las lenguas americanas.

De la Independencia a la Revolución.

Al inicio de la Independencia, la población mayoritaria era la indígena, sin embargo, sólo los criollos y mestizos decidieron el tipo de República naciente, adoptando el

¹⁰¹ Brice HEAT, Sh. La política del lenguaje en México. De la Colonia a la nación. México: Instituto Nacional Indigenista; 1986, p.73.

¹⁰² Cfr. Isamel VIDALES, et. al. Cronología de la educación mexicana, desde la época precortesiana hasta nuestros días. México: Ed. CAEIPNL; 2006, p.25-26.

¹⁰³Cfr Miguel LEÓN-PORTILLA, Independencia, Reforma, Revolución, ¿y los indios qué? México: Conaculta-UNAM; 2011, p 19

modelo europeo, de ideas liberales y derechos individuales ante el Estado, excluyendo los derechos colectivos, centro de la vida y cultura indígena.

Para combatir la esclavitud y la segregación racial, las autoridades declararon a todos los ciudadanos iguales ante la ley, pero desconociendo la diversidad cultural en el territorio, prohibiendo las lenguas indígenas en los ámbitos de la AP.

León Portilla afirma que en el siglo XIX continuó la labor iniciada por los misioneros en el estudio de las lenguas indígenas, con Francisco Pimentel, Gumersindo Mendoza, Manuel Orozco y Barra, Faustino Chimalpopoca, Francisco Belmar, Francisco del Paso, y extranjeros como Wilhelm Von Humboldt, Johan Karl Buschmann, Daniel Brinton, León de Rosny y Remy Siméon.¹⁰⁴

Aunque en 1857 Ignacio Ramírez propuso la educación bilingüe, fomentando la identidad cultural de los pueblos indígenas¹⁰⁵, en 1902 Justo Sierra, subsecretario de Instrucción Pública, promovió el castellano en todas las esferas.

Los indígenas sumaron a los factores de la Revolución, la exigencia de sus derechos como pueblos, el reconocimiento de tierras comunales, formas de organización, lengua y cultura. No obstante, se impusieron tipos de gobierno europeo y de EUA, al mirar a las personas según sus condiciones socioeconómicas, y al afirmar que una nación es igual a una lengua y una cultura.

La educación continuó con el enfoque de la castellanización, la política de homogeneización cultural y la unificación lingüística. La educación de los indígenas se centró en la enseñanza del español, en detrimento de las lenguas originarias. Las escuelas indígenas, caían en demérito por la política educativa basada en Rébsamen, *del centro a la periferia*, al clasificarse en esa época como de “tercera

¹⁰⁴ Cfr Miguel LEÓN-PORTILLA, *Independencia, Reforma, Revolución, ¿y los indios qué?* México: Conaculta-UNAM; 2011, p 80.

¹⁰⁵ Miguel LEÓN-PORTILLA, cita a Ignacio Ramírez, quien escribió *los indígenas no llegarán a ninguna verdadera civilización sino cultivándoles la inteligencia por medio del instrumento natural del idioma en que piensan y viven...* *Independencia, Reforma, Revolución, ¿y los indios qué?* México: Conaculta-UNAM; 2011, p 81.

clase”, unitarias e imperfectas, dependientes de los municipios, tenían piso de tierra, clima malsano, pésimas condiciones de higiene y salubridad.¹⁰⁶

Época posrevolucionaria.

En la época se impulsaron políticas de integración e incorporación de los pueblos indígenas a la vida nacional, con el objeto de que ingresaran al modelo liberal que el Estado impulsaba. A la escuela se le encargó la castellanización y con ello se aprobó la creación de instituciones para la educación de los pueblos indígenas.

Manuel Gamio en el libro *Forjando Patria* (1916), realizó una serie de análisis y propuestas, enfatizando la necesidad de poner en práctica la investigación antropológica para conocer a los indígenas y con ello procurar un acercamiento que permitiera una fusión étnica y cultural, más allá de las diferencias étnicas y económicas, así como superar los estereotipos que persistían en la administración pública. Gamio adujo que se desconocía su alma, cultura e ideales por ende no era posible saber las razones de su resistencia a que se infiltrara la civilización europea y negó que hubiese una inferioridad innata de unos grupos respecto a otros, afirmando que los indígenas y los blancos tenían las mismas aptitudes, solo realizables teniendo igualdad de condiciones y de medios.¹⁰⁷

*Si mejora su alimentación, su indumentaria, su educación y sus esparcimientos, el indio abrazará la cultura contemporánea al igual que el individuo de cualquier raza.*¹⁰⁸

Latapí afirma que *Gamio buscó aplicar la antropología para un cambio en las relaciones sociales y los sistemas culturales, influyendo en la integración de las poblaciones indígenas a la sociedad nacional.*¹⁰⁹

¹⁰⁶ Cfr María, BERTELY. Panorama histórico de la educación para los indígenas de México, en http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/hm/articulos/sec_5.htm, consultado el 2 de septiembre de 2015.

¹⁰⁷ Cfr Manuel GAMIO, *Forjando Patria* pp 27, 37, 39, 40 y 66. Recuperado de: <http://scans.library.utoronto.ca/pdf/5/37/forjandopatriapr00gamiuoft/forjandopatriapr00gamiuoft.pdf>

¹⁰⁸ Cfr Manuel GAMIO, *Forjando Patria* pp 37. Recuperado de: <http://scans.library.utoronto.ca/pdf/5/37/forjandopatriapr00gamiuoft/forjandopatriapr00gamiuoft.pdf>

¹⁰⁹ Pablo LATAPÍ, Coord, *Un siglo de educación en México*, Conaculta, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p 76.

En 1921 se creó la Secretaría de Educación Pública; la educación rural se fortaleció con los maestros misioneros, se amplió el número de bibliotecas, se imprimieron obras de los clásicos y lecturas ligadas a las necesidades básicas de la vida campesina y obrera. Surgieron las normales rurales y centros indígenas.

Después de Gamio, Moisés Sáenz propuso subordinar la lengua y la cultura indígena a la necesidad de un mestizaje económico y étnico, a conformar un *espíritu rural*, considerando que la escuela debe integrar al país, a través de la *lengua oficial*. Por su parte, Lázaro Cárdenas sustentó el indigenismo oficial en su relación con el Estado y después se iniciaron las intervenciones del Instituto Lingüístico de Verano que buscó garantizar el desarrollo cultural, la alfabetización en lengua nativa y la castellanización.

La organización de los indígenas como protagonistas, dejando de ser objeto de estudio, tuvo un detonador en el Congreso Indigenista Interamericano de Pátzcuaro, Michoacán cuya discusión se enfocó en el cambio de las relaciones de explotación, más que en las especificidades étnicas y la relación de los indígenas con el Estado. Aguirre Beltrán, titular del Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas en 1942, analizó los procesos de aculturación, luego en el Instituto Nacional Indigenista teorizó desde el marxismo, afirmando que la asimilación de los indígenas pasa por la lógica capitalista. No reconocía la diversidad cultural y lingüística como categoría de análisis, sino priorizaba las clases sociales que podrían llegar a una síntesis, solo si se conformaba una sociedad sin clases.

De acuerdo al antropólogo Aguirre Beltrán, a la etapa que va de 1920 a 1940, se le conoce como indigenismo incorporacionista y la que va de 1940 a 1968 como la del indigenismo integracionista, en las dos, la idea de un nacionalismo orgulloso de su herencia indígena, mostró la aportación de la antropología reconociendo a los indígenas como constituyentes de nuestra identidad nacional. Hacia 1965, irrumpe

Pablo González Casanova proponiendo la teoría del colonialismo interno que habría de prolongar su vigencia hasta los ochenta.¹¹⁰

Enfatizando en la educación para los años sesenta del siglo XX, Julio de la Fuente retomó el indigenismo para proponer acciones sistemáticas para alfabetizar y hacer de la escuela un espacio de transición de las culturas locales a la mexicanidad, la civilización y la movilidad social. A esto siguió la creación del Servicio Nacional de promotores culturales y maestros bilingües, originarios de las comunidades que después de los primeros 600, se multiplicarían, para ser hoy más de 56mil en 24 entidades del país. Para los años setenta, diversos encuentros como el Congreso Nacional de Pueblos Indígenas, (1976) señalan las demandas por una educación específica para los indígenas, lo que traerá el surgimiento de la Dirección General de Educación Indígena, DGEI, fundamentada en la antropología crítica y el paradigma etnicista, proponiendo un bilingüismo que valorara las lenguas originarias y el castellano en igualdad.

La mayoría de las instituciones dedicadas a los pueblos indígenas, creadas después de la Revolución fueron efímeras a excepción del Instituto Nacional Indigenista (1948), hoy CDI, y la Dirección General de Educación Indígena (1978), Salomón Namahad, expresó así el sentido de la DGEI:

Al revisar retrospectivamente mi desempeño como el primer Director General de Educación Indígena (1978-1982), me queda la sensación que contribuí..a la apertura de una brecha, muy tenue al principio, para que los pueblos que fundamentan a la nación mexicana, puedan mantener sus lenguas, culturas, valores, visión del mundo, en fin, su identidad.¹¹¹

¹¹⁰ Gonzalo Aguirre Beltrán, Derrumbe de paradigmas en Obra Antropológica II, La población negra de México, Estudio etnohistórico, FCE. pp 10,19 y 23.

¹¹¹ Salomón, N. En: Forjando un nuevo rostro, Yancuic ixtlachihualistli. Orígenes y desarrollo de la educación indígena en México. Puebla, México: Secretaría de Educación Pública; 2015, pp 96-97.

7.2. La expresión de las políticas para la educación de la población indígena en los planes nacionales de desarrollo y programas de educación a fines del siglo XX

Gestión 1977-1982. De la condición étnica al sector de los marginados

Aunque el primer plan nacional de desarrollo se redactó en 1983, López Portillo (1976-1982) elaboró planes para un nuevo rumbo de las políticas públicas. En 1977 el Secretario Muñoz Ledo, expresó el compromiso de presentar en seis meses el proceso ordenado que llevaría la SEP para el cumplimiento del Plan.¹¹²

*Sobre los indígenas, las medidas correctivas...en estrecha coordinación con las entidades públicas responsables de la política social y del fomento económico, a favor de los marginados, de las comunidades indígenas, de los educandos menos dotados y de la población de escasos recursos, a efecto de promover su evolución por la posibilidad efectiva de acceso a mejores servicios educativos.*¹¹³

Desde 1980 se clasificó a los indígenas en el sector de los marginados, privando el enfoque económico y social, no el educativo o el de derechos. En la promoción de la Cultura, se propuso preservar la indígena, teniendo como fin la integración social, al señalar que *No podríamos olvidarnos de proteger y alentar las expresiones autóctonas de la cultura de nuestro pueblo. Menos aún podríamos abandonar... la integración social de las comunidades indígenas...*¹¹⁴

PND 1983-1988. La perspectiva antropológica

En este plan se observa una perspectiva antropológica: *Existen todavía zonas en las que la población indígena es mayoritaria, en las que el desarrollo ha traído consigo*

¹¹² Cfr Plan Nacional de Educación, 5 de febrero de 1977, en <http://publicaciones.anuies.mx/acervo/revsup/res022/txt7.htm>

¹¹³ <http://publicaciones.anuies.mx/acervo/revsup/res022/txt7.htm>

¹¹⁴ *Ídem.*

*un deterioro en sus patrones culturales, cambios en los hábitos alimenticios y en muchos casos una mayor pobreza...*¹¹⁵

Dentro de los lineamientos para combatir la pobreza, donde el indígena se confunde con el campesino, el plan propone la primaria completa como meta *con la participación y de acuerdo con los requerimientos de los grupos étnicos. A través de las casas-escuela, los cursos comunitarios, los albergues escolares...*¹¹⁶

Aunque pervive la idea de integración en las políticas, se incluye la participación: *es necesario encontrar el equilibrio entre la integración el indígena al desarrollo y el respeto a su identidad cultural, evitando el paternalismo y promoviendo su participación como actor social con necesidades y demandas propias.*¹¹⁷

El Plan presentó un diagnóstico del SEN que tenía 15 millones en la primaria y brechas entre resultados nacionales y los alcanzados con los indígenas, avanzando en 1976 el índice de niños que concluyen la primaria, pasando del 46 al 55 por ciento, pero en las zonas indígenas no se rebasaba el 20 por ciento.¹¹⁸

Como parte de las soluciones, se propuso y se sigue proponiendo a 2017 *mecanismos de apoyo financiero federal destinados a la educación rural e indígena, así como los mecanismos de compensación. Con la participación del sector público, así como de los gobiernos estatales, se hará un ajuste financiero general para que los gobiernos de los estados cuenten con recursos destinados a sostener sus instituciones educativas...*¹¹⁹

No obstante, los recursos destinados a la población indígena han tenido una radical regresión cuando ha disminuido el PEF; en 2017 la CDI perdió el 50% de su

¹¹⁵ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983

¹¹⁶ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983

¹¹⁷ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983

¹¹⁸ Cfr http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983 consultado el 15 de enero de 2017.

¹¹⁹ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983 consultado el 15 de enero de 2017.

presupuesto y a la DGEI, que realiza las acciones sustantivas para la implementación del modelo educativo en escuelas indígenas, se le redujo el 80%.

PND 1989-1994. Bases para el enfoque de derechos

Salinas de Gortari suscribió el Acuerdo 169 de la OIT, lo que establecería bases para el enfoque de derechos. Además, los programas sociales partieron del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). En lo pedagógico, *en las zonas indígenas la orientación y el contenido de la educación deberán fortalecer sus valores culturales, respetándolos, alentando la preservación de sus costumbres y tradiciones y atendiendo sus demandas de educación bilingüe y bicultural.*¹²⁰

Varias políticas indígenas del PND se basaron en la administración de Justicia, a partir de la creación de la Comisión de Justicia para los Pueblos Indígenas.

Modernización Educativa 1990-1994. Ante la desigualdad, cerrar brechas

Para la concreción del modelo educativo, se señala la compensación y la priorización como mecanismos para la población rural, marginada e indígena, para ampliar la cobertura y cerrar brechas en términos de justicia y equidad.

Para superar brechas de desigualdad: *Se ampliarán los servicios de educación primaria para indígenas enunciando la enseñanza del español como medio de identidad nacional. Se reforzarán las acciones de las instancias del sector público vinculadas con los grupos étnicos para asegurar la preservación de las culturas...*¹²¹

El Modelo Educativo propuso crear un currículo indígena que:

[...] provea los contenidos generales que posibiliten la realización plena de los educandos como ciudadanos mexicanos y, al mismo tiempo, los contenidos

¹²⁰ <http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>
consultado el 15 de enero de 2017.

¹²¹ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4642789&fecha=29/01/1990

*particulares que fortalezcan su libertad indiscutible, como integrantes de una etnia, de conservar y cultivar sus valores, hábitos, y tradiciones.*¹²²

También se enfatizaba la necesidad de proporcionar a los docentes de educación indígena, en especial de las poblaciones remotas, los recursos técnicos y pedagógicos necesarios para elevar el nivel educativo de los educandos.

En 1992 el Congreso aprobó la adenda al Artículo 4º, *La nación mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en los pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social...*¹²³

Para los años noventa, la Maestra Elba Gigante es la primera académica en escribir sobre la educación bilingüe-intercultural y a partir de su trabajo, se generaron áreas de investigación en la Universidad Pedagógica Nacional, institución semillero de los profesionales de la educación indígena. Por su parte el CIESAS, abrió posgrados en lingüística aplicada, ofreció becas a estudiantes indígenas y ha desarrollado investigaciones en campo, destacando María Bertely, Frida Villavicencio y Antonio Farfán, entre otros.

Por otra parte, no obstante que los años sesenta marcaron el inicio de la distribución de Libros de texto gratuito en México, como mecanismo de equidad en el acceso a la educación, no será hasta 1993 que se elaboraron y distribuyeron los primeros libros de texto gratuito en lenguas indígenas.

PND 1995-2000. Una nueva relación entre el Estado y los indígenas

Este plan propuso alcanzar tasas sostenidas de crecimiento económico,¹²⁴ además de un mayor acceso a la justicia a los indígenas; mayor atención a sus peticiones en las instituciones y programas sociales y ponderar la cultura.

¹²² http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4642789&fecha=29/01/1990

¹²³ Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1992.

¹²⁴ <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>

*Corresponderá a la política cultural... preservar y subrayar el carácter de la cultura como elemento sustancial, se requiere extender la cobertura y el acceso efectivo de la población rural e indígena a los servicios de planificación familiar... también estimular la participación de las comunidades indígenas en ...los programas en materia de población dirigidos a ellas, de modo que sus necesidades más urgentes sean atendidas.*¹²⁵

El PND del Dr. Zedillo innova con el apartado *Desarrollo de Pueblos Indígenas: La relación del Estado con los grupos indígenas implica construir nuevos equilibrios políticos... Dar forma y permanencia a una nueva alianza para el bienestar social demanda la incorporación de los indígenas al desarrollo nacional.*¹²⁶

También, en el último lustro del siglo XX la DGEI adoptó el enfoque intercultural y bilingüe, con varias líneas de acción, entre éstas la elaboración de Antologías de *Educación Intercultural*, como recurso para la apropiación del enfoque por los agentes educativos. Además, se crearon series de *La educación intercultural. Cuadernos de trabajo para las niñas y los niños de Educación Primaria Indígena* en diversas lenguas, distribuyéndose en el año 2000, más de 850 mil ejemplares.

PND 2001-2006. Revolución educativa y pedagogía intercultural

El PND del periodo consideró a la revolución educativa como estrategia para la transformación del país. En cuanto a la cultura e identidad indígena, se propuso la disolución de la dicotomía etnicidad-progreso y se fomentó la pedagogía intercultural.¹²⁷ Se consideró errónea la percepción de equivalencia “indígenas/campesinos”, “campesinos precarios,” susceptibles de “desindianización.”¹²⁸ Entre 2002 y 2007 México aportó el primer Relator sobre los derechos de los pueblos indígenas en la ONU: Rodolfo Stavenhagen.

¹²⁵ <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>

¹²⁶ <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>

¹²⁷ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2001-2006_30may01_decre.doc

¹²⁸ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2001-2006_30may01_decre.doc

Para alcanzar una equidad e igualdad de oportunidades –convertido en el segundo eje rector del Plan-, ...*se crearán las instituciones y los mecanismos indispensables, así como programas regionales y especiales para poner al alcance de todos los habitantes sin distinción los bienes sociales y los satisfactores básicos: habitación, vestido, sustento, transporte, educación.*¹²⁹

El primer PND del siglo XXI propuso impartir una educación de calidad considerando los desiguales contextos sociales de los estudiantes, la formación de ciudadanía y la preparación para el trabajo¹³⁰ En la estrategia de igualdad de oportunidades, se incluyó eliminar la discriminación y la violencia hacia la mujer.

Aunque aparece en la mayoría de los planes, el de 2001 propuso un enfoque transversal de los programas para la equidad e igualdad de oportunidades; se enfatizó la innovación por la telecomunicación y la informática y también se advirtió sobre la deserción y el riesgo de ampliar brechas. Sin embargo no se identificaron acciones afirmativas para las escuelas *en contextos desiguales* en esos años, a excepción de la aplicación del *Proyecto para fomentar y mejorar la educación intercultural para migrantes, FOMEIM*, mediante un fondo internacional en 2003 y 2004, aplicado en algunas pocas escuelas y entidades, como acción emergente de la CGEIB, Conafe y las autoridades estatales.

Respecto al programa editorial para escuelas indígenas, para 2006, se habían distribuido 2, 276,348 ejemplares de la serie intercultural, casi 300 mil por año.

PND 2007-2012. Atención a la diversidad

En este plan se continúa con el enfoque transversal, agregándose la focalización y para 2007 se expresan las nociones de multiculturalidad y mestizaje. Como parte de las políticas sociales, se focalizó en los 100 municipios que presentan el menor índice de desarrollo, siendo en su mayoría poblaciones habitadas por indígenas.¹³¹

¹²⁹ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2001-2006_30may01_decre.doc

¹³⁰ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2001-2006_30may01_decre.doc

¹³¹ Cfr http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2007-2012_31may07.doc

Se señala la disparidad en la calidad, siendo las comunidades indígenas y rurales las de peores condiciones de los servicios e insuficientes resultados escolares:

*El sistema de educación indígena presenta severas deficiencias en la calidad de los servicios, que se traducen en bajos niveles de eficiencia terminal y resultados claramente inferiores a los promedios nacionales. Las dificultades que se presentan en el sector tienen que ver con la escasez de maestros bilingües, la presencia de alumnos que hablan diferentes lenguas en un mismo grupo, así como con el aislamiento y la marginación de las comunidades donde habitan.*¹³²

Se señaló explícitamente la migración de los indígenas que han tenido que abandonar sus lugares de origen en busca de oportunidades lo que implicó responder a la educación de niños y jóvenes indígenas que han emigrado con sus familias a estados donde antes no existía población indígena, como Nuevo León, Zacatecas, Aguascalientes, Coahuila, Baja California Sur y Tamaulipas.”¹³³

Con respecto a la educación intercultural, se anota que:

*[...] las modalidades...como primaria general, educación bilingüe y bilingüe intercultural no han podido reducir las brechas entre población indígena y no indígena, en las tasas de continuidad educativa y rendimiento escolar... (tampoco) fortalecer los sistemas medio superior y superior para incrementar el acceso de este sector de la población.*¹³⁴

En seguimiento, se redactó el Plan de Estudios de Educación Básica 2011, en el que la DGEI inscribió la primera propuesta pedagógica y normas curriculares para la atención a la diversidad, puntualizando en la educación indígena y migrante, desde la perspectiva de derechos lingüísticos y culturales, además de registrar la Asignatura lengua indígena como parte del currículo en escuelas indígenas. Estas innovaciones forman parte de la institucionalización que se plantea en la hipótesis..

¹³² http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2007-2012_31may07.doc

¹³³ Cfr http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2007-2012_31may07.doc

¹³⁴ Cfr http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2007-2012_31may07.doc

7.3. Reconocimiento del derecho a la educación de y para los pueblos indígenas. De la normatividad a la concreción desde la educación

En el siglo XXI se determina que es obligación del Estado cumplir los derechos de los pueblos indígenas en todos los niveles de gobierno, impulsando la educación multicultural, bilingüe y plurilingüe, con respeto a las lenguas y la cultura.

*... observamos que los documentos producidos sobre la articulación de los conocimientos socioculturales comunitarios con los escolares se intensifican a partir de 2004. Lo cual tiene lugar, a nuestro parecer, al calor de las diferentes reformas educativas e iniciativas alrededor de la educación intercultural....*¹³⁵

En 2003 se creó la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), sustituyendo al INI; mientras que para cumplir los derechos lingüísticos, se promulgó la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2003), reconociendo a las originarias como lenguas nacionales y se creó el INALI. Para 2015 la Ley para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes estableció que...*las niñas, niños y adolescente que pertenezcan a un grupo indígena tienen derecho a disfrutar libremente de su lengua, cultura, usos, costumbres, religión, recursos y formas específicas de organización social.*¹³⁶

En la estructura organizativa de la AP, las metas para alcanzar el desarrollo social y educativo de los pueblos indígenas están a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol, y de la SEP, en la Dirección General de Educación Indígena y en el ámbito de la educación básica, así como en organismos públicos como la CDI, líder nacional en materia de políticas de desarrollo para los pueblos indígenas.

Adicionalmente, la mayoría de las secretarías de Estado integraron algún programa etiquetado para indígenas y expresado en el Ramo 11 del presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, luego del movimiento social de 1994, encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN.

¹³⁵ BERTELY, DIETZ y DIAZ TEPEPA. *Op. Cit.*, p 504.

¹³⁶ Diario Oficial de la Federación, 29 de mayo de 2000.

Mucho ha sido escrito sobre las repercusiones del movimiento, lo que se puede expresar desde la acción gubernamental es que se multiplicaron los programas en todos los sectores, se fortaleció la capacidad del Instituto Nacional Indigenista; el Conafe creó un programa para atender algunas comunidades, mayormente en Chiapas, y la Dirección General de Educación Indígena, recuperó vigencia.

*Luego de sus primeros diez años, la acción política de la DGEI parecía difuminarse, hasta perder la capacidad reivindicativa indígena, pero que retomaría fuerza, desde una perspectiva política más amplia e integral, en 1994 a raíz de la insurgencia armada de Chiapas.*¹³⁷

En la búsqueda de hacer consistentes las intervenciones gubernamentales con el enfoque de derechos en la educación indígena, la SEP-DGEI incluyó en el Plan de Estudios de Educación Básica 2011, la propuesta pedagógica *Atención a la diversidad social, lingüística y cultural*, donde se plantearon los Marcos curriculares para la diversificación de contenidos y la contextualización de aprendizajes, así como se inscribió como Asignatura la *Lengua indígena* para las escuelas indígenas, fomentando así su desarrollo y fortalecimiento en los ámbitos escolares. La conceptualización se generó por equipos directivos y técnicos de DGEI en una construcción dialogada con colectivos de profesores y académicos desde las oportunidades de participación desarrolladas por la institución.

Nutriendo la propuesta pedagógica para la atención a la diversidad, a partir de 2008 en la DGEI se diversificaron las opciones para la formación y profesionalización docente y se desarrollaron los materiales educativos y didácticos de nueva generación. En un trabajo colaborativo, las prácticas socioculturales se identificaban, convenían y se didactizaban para apoyar la contextualización de aprendizajes, la cosmovisión y la apropiación de derechos. La producción editorial en 36 lenguas y 62 variantes, gradualmente alcanzó los 500 títulos a 2013, llegando a 657 en 2017;

¹³⁷ Inge, SICHRA. Coordinadora. *Op. cit.*, p. 47.

incluye educación inicial, preescolar y primaria, y material de apoyo para el profesorado y los asesores académicos.¹³⁸

No obstante que desde fines del siglo XX el enfoque intercultural se había impulsado desde DGEI, entre otros con Antologías y cuadernos para maestros y estudiantes, la SEP conformó una estructura de siete directores en CGEIB y dotó de presupuesto a esta instancia, restándolo a la DGEI. En 2001, el presidente Fox acordó la creación de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, con atribuciones similares a las de la DGEI (como crear programas de radio y TV y elaborar materiales en lenguas indígenas, así como desarrollar modelos educativos)¹³⁹; también replicaba atribuciones de diversas direcciones generales, además de promover y asesorar la política intercultural bilingüe. Los objetivos de CGEIB de mejorar la calidad de la educación indígena, promover la educación intercultural bilingüe entre los indígenas y desarrollar una educación intercultural para todos, no formaron parte de programa alguno ni tuvieron indicadores medibles. De lo propuesto, como *implantar estrategias pedagógicas de educación intercultural, crear un curso por año de educación intercultural y que 10% de los profesores lo tomaran*, no se encontraron registros de su concreción.

7.4. Movimientos indígenas y respuestas institucionales

Los pueblos indígenas se han organizado alrededor de sus demandas y expectativas, manteniendo interlocución con el Estado, mientras que los partidos y sus organizaciones han buscado integrar sus movimientos. Entre éstos, el Movimiento Nacional Indigenista, (MNI 1973) surgió en el marco de la Confederación Nacional Campesina, CNC y la Alianza Nacional de Profesionistas Indígenas Bilingües A.C. (ANPIBAC), que fue apoyada por la Dirección General de Educación Indígena de la SEP. El Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, CNPI *surgió en 1975*

¹³⁸ DGEI, Dirección de Apoyos Educativos, consultada en agosto de 2015.

¹³⁹ En el portal de la CGEIB se identifican los materiales didácticos consistentes en tres mapas, una serie de nueve libros de *Ventana a mi comunidad* y una serie de doce videos *Pueblos de México*.

como producto del I Congreso de Pueblos Indígenas, después de realizar 56 congresos regionales entre 1971 y el año de su fundación, como parte de la estrategia encaminada a canalizar el descontento y las movilizaciones indígenas surgidas en los inicios de la década de los setenta.¹⁴⁰

Tanto la ANPIBAC, como la CNPI, pugnan por un *indigenismo de participación y por una educación indígena y no para indígenas*, definiéndose ellos como los más idóneos para elaborar y aplicar políticas indigenistas. La CNPI identifica en la educación un detonador del desarrollo, con *el funcionamiento de todos los niveles escolares, en la medida en que lo vaya exigiendo el desarrollo de los pueblos y de acuerdo a métodos bilingües*.

Ante la solicitud del CNPI de cambiar el INI por una *Comisión Nacional para el Desarrollo Social y Económico de los Pueblos Indígenas*¹⁴¹, el gobierno ignoró la especificidad cultural, etiquetó a los PI como *marginados* y creó la Coordinación General para las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), lo que fue reprobado en el II Congreso del CNPI en San Felipe del Progreso, Estado de México en 1977.¹⁴² La creación de CDI tardaría más de 20 años en ocurrir.

En 1983, el Presidente De la Madrid organizó un encuentro con los pueblos indígenas, comprometiendo una agenda en torno a *la planificación democrática con una política con los indígenas y no tan sólo para los indígenas*; preservar las culturas y las tradiciones indígenas; detener el proceso de reducción de los territorios indígenas; ampliar la cobertura de servicios básicos, entre otros.

A decir de Jasso Martínez: *La participación en foros nacionales e internacionales ha sido un detonador en la constitución de organizaciones formales; además, estos espacios sirven para la expresión de denuncias. La constitución del Consejo Nacional Indígena, impulsado por el EZLN, representa uno de los principales*

¹⁴⁰ María Consuelo MEJÍA P., Sergio SARMIENTO S. La Lucha indígena un reto a la ortodoxia. México: Siglo veintiuno editores; 1987, p.160.

¹⁴¹ *Ibíd*em, p. 164.

¹⁴² *Ibíd*em, p. 165.

*espacios de discusión de las organizaciones y los pueblos indígenas en el país. En este espacio se desarrolla el discurso del movimiento y de las organizaciones que lo conforman, que se centra en discusiones sobre autonomía, territorio y derechos indígenas.*¹⁴³

Otras organizaciones, son la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas, (La CNPI) que surgió a partir de una división en el seno del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, en mayo de 1981.¹⁴⁴; El portal del programa de la UNAM, México Nación Multicultural, presenta un listado de más de 70 organizaciones indígenas, mientras que Mejía y Sarmiento destacan las Organizaciones Indígenas Independientes (OIIS)¹⁴⁵; La Coordinadora Nacional Plan De Ayala, CNPA, y la Lucha Indígena¹⁴⁶. Mejía y Sarmiento, identifican en las organizaciones indígenas *los valores como la solidaridad y ayuda mutua, la mística comunal y el peso que tienen las relaciones de parentesco, los cargos religiosos y las responsabilidades políticas*¹⁴⁷, pero también destacan la intermediación que llevan a *cabo profesores y profesionistas bilingües, en algunas organizaciones sociales como el Pacto de Temoaya, la OPINAC y los Consejos Supremos, pero sobre todo el CNPI, el MNI y la ANPIBAC.*¹⁴⁸ Adicionalmente, se identifica participación de éstos en las legislaturas vía las diversas expresiones políticas, destacando que la primera posición en el Senado fue ocupado por una mujer indígena (2006-2012).

El profesorado indígena con liderazgo comunitario, además de ser el actor educativo más exigido en cuanto a innovación, dominio de competencias docentes y

¹⁴³ Ivy Jacaranda Jasso Martínez (2007). La lucha de las organizaciones indígenas en México y la construcción de identidad. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara. P 12.

¹⁴⁴ Ibid., p. 176.

¹⁴⁵ Estas organizaciones establecieron que la lucha de las comunidades indígenas no es solamente una lucha por el resguardo de sus valores culturales, sino que es esencialmente clasista; y que el primer objetivo de ésta, es la defensa de la tierra y los recursos naturales.

¹⁴⁶ Coincidiendo con la OIIS, una de las experiencias más importantes de la CNPA es la unión de la lucha de campesinos e indígenas alrededor de la conquista y conservación de la tierra, pero también incluye diversos aspectos de la vida de las comunidades, enriqueciendo la perspectiva culturales, más allá de la lengua y las y tradiciones.

¹⁴⁷ Ibid., pp. 224-225.

¹⁴⁸ Ibid., pp. 229-230.

bingüismo, se encuentra en desigualdad social respecto a los contextos en los que se desempeña y por sus contratos que son diversos, frágiles y con muchas condiciones por regularizar. Esto los hace proclives a participar en los movimientos políticos del gremio magisterial, en específico en las entidades en las que destaca una mayoría de municipios con menor IDH, con mayor rezago educativo y menor aportación a nivel nacional al PIB¹⁴⁹. El profesorado indígena, tanto en su formación como en su desempeño, comparte situaciones complejas con las poblaciones a atender, lo que debe ser integrado como referente por los tomadores de decisión.

Un caso emblemático es la Normal de Ayotzinapa, Guerrero, cuando un grupo de estudiantes desapareció en una actividad organizada para recolectar fondos ante la falta de respuesta gubernamental sobre la exigencia de mejores condiciones en el centro educativo que les albergaba. También, la historia de personajes emblemáticos de la guerrilla guerrerense contra el Estado en los 70' del s. XX, fue escrita con nombres de profesores que lucharon contra el abandono institucional ante las carencias sociales de los campesinos y la niñez. Se citan dos párrafos de la novela histórica *Guerra en el Paraíso*.

- *Y ante esta injusticia que oprime al estado de Guerrero, nosotros queremos decirle a usted, licenciado que todos los estudiantes y el pueblo de Guerrero quiere y apoya y reconoce el valor del magisterio guerrerense.*

.....

- *Y debo aclararles, recordarles incluso, que el enemigo del gobierno de ninguna manera es un profesor como Lucio Cabañas, no. Los verdaderos enemigos del gobierno son la injusticia, el atraso social, la falta de caminos, la falta de escuelas, la falta de vinculación de la gente con las posibilidades de desarrollarse, de crecer y de vivir en paz y felicidad.*¹⁵⁰

¹⁴⁹ Las entidades en las que se suceden movimientos magisteriales constantes que devienen en el abandono de las escuelas por largos periodos de tiempo y desde la conformación de nuevas secciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE o bien facciones como la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, CNTE, coinciden en las variables señaladas y son Guerrero, Oaxaca y Michoacán mayoritariamente vistas desde lo nacional, pero a nivel local, también Chiapas se integra a este grupo. Ello nos deja ver que la situación del nivel de gobernabilidad se relaciona con las condiciones de un desarrollo social, educativo y económico, precarios y sin atender o supervisar su atención por parte del gobierno.

¹⁵⁰ Carlos MONTEMAYOR, *Guerra en el Paraíso*. México: Random House Mondadori S.A. de C.V., 2010, p 136-137.

Capítulo 8. Las concepciones de la educación en las Reformas del siglo XXI

Las Reformas que han emprendido los países han tenido que partir de concepciones que consideren la diversidad sin perder de vista la desigualdad social para modificar el estado de las cosas y colocar a la educación como eje de transformaciones. Ello inicia con el establecimiento de marcos legales y condiciones para el cumplimiento de los derechos de todos, así como con el reconocimiento de la participación en la definición de las vías de su concreción.

8.1. El enfoque de derechos en educación y pueblos indígenas

Los derechos humanos que orientan las políticas educativas para una educación pertinente para la niñez y los pueblos indígenas, hacen base en los derechos de cuarta generación, claves en la reivindicación de los derechos colectivos; por éstos, las naciones se obligan a proteger la existencia y la identidad de minorías étnicas, culturales, religiosas y lingüísticas, y a adoptar medidas legales para favorecer la identidad y el desarrollo cultural, destacando el derecho a la autodeterminación. *La Declaración de Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación* y la reciente *Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, dan sentido a las concepciones de la educación como derecho y al reconocimiento de la diversidad cultural, orientando las reformas educativas desde el enfoque de inclusión y equidad.

Previamente, los derechos de tercera generación introdujeron la mirada sobre un patrimonio común de la humanidad que exige la cooperación internacional y que hay derechos civiles y políticos; económicos, sociales y culturales, siendo esto punto de partida para la exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas. Antes de éstos, los derechos de segunda generación que orientaron el Estado de derecho y de bienestar, que debe compensar la desigualdad y crear las condiciones sociales, incluyendo a todos los ciudadanos, de ahí que la Constitución de 1917, caracteriza como obligatoria, laica y gratuita a la educación. Respecto al enfoque de derechos humanos, considerando la historia y manteniendo una postura crítica y contextualizada, ha sido muy relevante en la gestión de políticas públicas de

educación indígena colaborar en el progresivo cumplimiento de obligaciones como parte del Estado, buscando que la educación indígena tuviera como características, ser accesible, adaptable, aceptable y asequible, en función de los atributos a alcanzar desde los DDHH, como lo refiere Tomasevsky. Ha habido una transformación importante al promover la integralidad, la interdisciplinariedad y la cooperación como se registra desde la voz de los agentes involucrados en diversas publicaciones, destacando *Lo que nos queda en el corazón. Profesionales de la educación indígena*.¹⁵¹

Rodolfo Stavenhagen, primer Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas en la ONU, es un personaje emblemático en el avance gradual del desarrollo con enfoque de derechos humanos; realiza un trabajo sistemático (2002 a 2007), generando informes anuales relacionados con la normatividad y el cumplimiento de derechos, realizando un diálogo constante con los pueblos a nivel mundial. Stavenhagen señaló la brecha de la implementación entre la norma y su concreción; describió los desafíos futuros y propuso el cumplimiento de los derechos individuales y colectivos de los PI como referente en el diseño de políticas y programas sociales.

Para Stavenhagen, las políticas públicas incluirán el respeto, la protección, la garantía y la promoción de los derechos humanos; la transformación institucional, establecer un diálogo con los indígenas, sujetos de derechos, para definir prioridades y estrategias, y fortalecer *las capacidades de las organizaciones, comunidades y pueblos indígenas; que se aseguren partidas presupuestarias en el presupuesto regular de los estados nacionales y se visibilicen las causas subyacentes de la discriminación, exclusión y marginación*.¹⁵²

Esta conceptualización fue referente clave para la gestión de los pueblos indígenas en sus diversas organizaciones y en las políticas públicas.

¹⁵¹Dirección General de Educación Indígena. (2011) *Lo que nos queda en el corazón. Profesionales de la Educación Indígena*. SEP

¹⁵² Rodolfo STAVENHAGEN, Los pueblos indígenas y sus derechos. México: UNESCO; 2008.

8.2. Reformas, desafíos y oportunidades de la diversidad

Los cambios en la conceptualización de la educación en México, en la *Reforma Educativa 2013*, respecto a la atención a la diversidad lingüística y cultural, se nutrieron de la propuesta pedagógica específica del Plan de estudios 2011. Con ello, se afirmó la relación de educación y cultura, lo que trajo consigo recursos teóricos y de innovación en el discurso, adhiriéndose la SEP a los enfoques de derechos humanos, diversidad, gobernanza e inclusión, reelaborando así los marcos de actuación del sistema, respecto a cómo avanzar en la resolución de rezagos históricos. Simultáneamente, la *Reforma* enfrentó el alto grado de indeterminación en las relaciones al interior del sistema educativo y también con su entorno, dando respuesta con una normatividad exhaustiva (Ley INEE), con instituciones creadas con fines específicos (CSPD), para regular dichas relaciones. El reto permanente será dar respuestas a la diversidad de situaciones y contextos, con acciones efectivas de política pública en la serie de procesos, por ejemplo: *Un aspirante indígena que debe evaluarse para ingresar al servicio puede viajar hasta seis horas para llegar al sitio designado para el control del proceso por el INEE y el Servicio Profesional Docente. También, si opta por presentar un examen Ceneval para certificar su profesionalización, requerirá hacer un pago que consume buena parte de su pago quincenal, si no se conviene un subsidio o se diversifican las opciones de titulación.*¹⁵³

La normatividad que precisa las responsabilidades y las relaciones en el sistema, podría favorecer su eficacia en la educación básica; ser un instrumento para la gobernabilidad y un recurso importante para su autoregulación. Por su parte la gobernanza puede ayudar a apuntalar la legitimidad de las transformaciones derivadas de la legislación, con la participación y una mayor apropiación de la Reforma, por parte de los actores.

¹⁵³ Declaraciones de profesores de Nayarit y Chiapas.

El SEN tiene una serie de interrelaciones con otros sistemas de los que depende en buena medida, por lo que no puede quedar inerte ni sobre-reaccionando ante quienes le observan; debe identificar en el entorno las fuentes de su fortalecimiento, incorporarlas y desechar los procesos que desde su interior lo minimizan, de acuerdo a lo planteado por Luhmann.

Con la teoría de Luhmann, hay vías para que el aprendizaje, estimado como objetivo de la educación, sea abrigado por sociedades que se autorregulen en sus estilos, formas y lenguajes (oral, digital, matemático...) al estructurar el aprendizaje. En la diversidad, una comunidad puede ser una célula construyendo una historia propia, con responsabilidad sobre las prácticas que adopta y, en el caso del profesorado, sobre sus decisiones respecto de la innovación en la práctica, la sistematización, el desarrollo de hipótesis o de teorías.

En realidad, ha sido gradual el reconocimiento de las condiciones diferenciadas de los contextos, poblaciones y necesidades, tanto en los discursos como en las iniciativas de política educativa. Se puede afirmar que el reconocimiento ha tenido su origen en la demanda educativa de indígenas, migrantes, personas con discapacidad, quienes representan la diversidad en el mundo. Con la Declaración de Lima de 2014¹⁵⁴, por la equidad, calidad e inclusión, se expresa:

Removeremos las barreras a la igualdad de oportunidades, y apoyaremos a quienes se encuentren en desventaja o marginados, desarrollando estrategias comprehensivas de educación para fortalecer su participación en la educación y la culminación de sus ciclos educativos, a través de programas de educación inter, multiculturales y multilingües, y programas que respondan a las diversas necesidades educativas....

¹⁵⁴ UNESCO. Educación para Todos (EPT) en América Latina y el Caribe: Balance y Desafíos post-2015. [Internet]. Lima, Perú; 30 - 31 de octubre del 2014. Declaración de Lima, p. 2. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002306/230628s.pdf>

La UNESCO orienta la gobernanza de los bienes comunes mundiales como el conocimiento, la educación y el patrimonio cultural al declarar que:

*Teniendo en cuenta la preocupación primordial por un desarrollo sostenible en un mundo cada vez más interdependiente, la educación y el conocimiento deberían ser considerados bienes comunes mundiales. Esto significa que la generación de conocimiento, su control, su adquisición, validación y utilización son comunes a todos los pueblos como empresa social colectiva. La gobernanza de la educación no puede estar separada de la gobernanza del conocimiento.*¹⁵⁵

Replantear la educación. ¿Hacia un bien común mundial? explora los retos contemporáneos y la alta movilidad de las personas que exigen procesos inclusivos con equidad y responsabilidad. La educación es una tarea social colectiva resultado de la organización de las oportunidades de aprendizaje, es una experiencia social que requiere aprender de los demás y a través de ellos.¹⁵⁶

En México y en base a los llamados reguladores del comportamiento social: la sociedad, el estado y el mercado, se ha flexibilizado la educación básica, considerando que hay diferencias en la percepción de la realidad que tiene cada pueblo y comunidad, sus historias fundacionales y organización social. Es así que el Plan y programas de estudios 2017 quedó abierto a las iniciativas elaboradas desde las entidades y desde las escuelas. También, con la asignatura Lengua Indígena (como primera o segunda lengua); Segunda lengua. Español; la flexibilización del currículo; las habilidades socioemocionales y la autonomía curricular, se tienen las bases para una educación inclusiva.

8.3. Los profesionales de la educación indígena

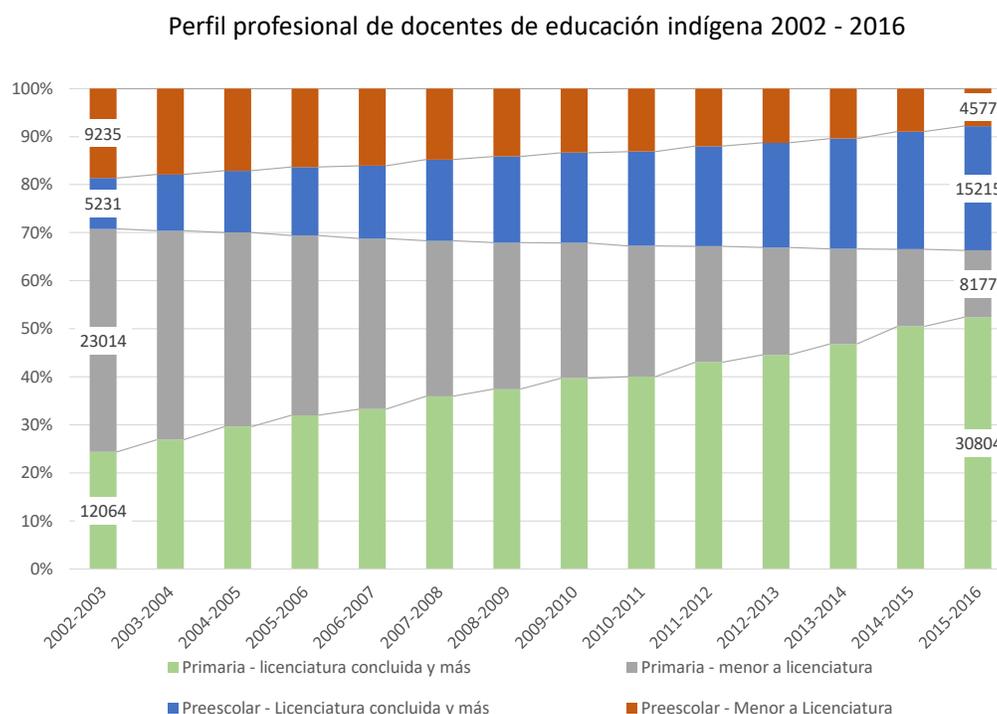
Los agentes educativos de escuelas indígenas, telesecundarias y cursos comunitarios enfrentan las condiciones laborales más desafiantes, tienen en común

¹⁵⁵ UNESCO. Replantear la educación. ¿Hacia un bien común mundial?, UNESCO, Francia 2015, p.88.

¹⁵⁶ Cfr. UNESCO. Replantear la educación. ¿Hacia un bien común mundial?, UNESCO, Francia 2015, p.50 y 88.

atender grupos multigrado, ser multifuncionales, una asignación tardía y una alta rotación, además de escasos incentivos por trabajar con grupos bilingües o plurilingües o estar en zonas remotas. Lo anterior, exige que las y los docentes desarrollen un alto nivel de resiliencia, enfrentando retos del contexto e innovando desde la práctica. Relativo a los profesionales de la educación indígena y su formación, se presenta la siguiente gráfica que muestra una progresividad acelerada de 2008 a la fecha, reduciendo el número de agentes con formación menor a la licenciatura concluida:

Gráfica 1. Perfil profesional de docentes de educación indígena 2002-2016



Al comparar el avance en la profesionalización docente indígena con la evolución de la eficiencia terminal en Primarias indígenas, puede inferirse una correlación, dado que entre 2002 y 2006, subió 10 puntos porcentuales y entre 2006 y 2014, 15 puntos, acelerándose el avance en el indicador, aún más que el promedio nacional (3.5 y 5

puntos en esos periodos); del mismo modo, los resultados en la evaluación Enlace mejoraron consistentemente hasta 2013.¹⁵⁷

Para el profesorado a cargo de NNA indígenas, los múltiples tipos de contratos generan incertidumbre laboral y les hacen proclives a unirse a movimientos políticos; tienen 13 tipos de funciones, salarios que van desde 1/3 del ingreso inicial de una plaza de maestro a <30% del salario de un maestro de primaria y 11% son interinos. Los incentivos que ofrece el SEN son pocos, en tanto no ha sido posible sostener compensaciones y oportunidades próximas y pertinentes de formación continua; no obstante, lo que identifican los profesores es que su nivel de ingresos se incrementa más de 300% respecto del de sus padres.¹⁵⁸

Respecto a la Supervisión eficaz, se presenta la tabla de las entidades en la relación número de centros por Supervisión, que en la norma debería ser de 6 a 8. Oaxaca (un promedio de 18 escuelas por supervisor), Chiapas (31), Guerrero (21) y Veracruz (18); siendo otro factor de falta de equidad en las entidades con mayor población en pobreza, con mayor rezago educativo y menor desarrollo.

Tabla 5. Escuelas y supervisiones y supervisiones por entidad, 2015-2016

ESCUELAS INDÍGENAS 2015-2016 Y SUPERVISIONES POR ENTIDAD FEDERATIVA		
ENTIDAD	SUPERVISIONES INDIGENAS	CENTROS INDIGENAS
BAJA CALIFORNIA	7	120
CAMPECHE	16	171
CHIAPAS	157	4809
CHIHUAHUA	31	520
DURANGO	29	307
GUANAJUATO	5	8
GUERRERO	87	1822
HIDALGO	100	1084
JALISCO	8	159
MEXICO	37	448

¹⁵⁷ Ver Gráfica 9 y 10 en la páginas 126 y 128, respectivamente.

¹⁵⁸ Se infiere a partir de datos de la Dirección General de Profesionales de la Educación y porque el origen de la mayor parte de los profesores indígenas está en los municipios con alta prevalencia de pobreza y niveles de ingreso con los quintiles más bajos.

MICHOACAN	36	444
MORELOS	6	29
NAYARIT	28	320
OAXACA	190	3615
PUEBLA	105	1684
QUERETARO	12	158
QUINTANA ROO	17	177
SAN LUIS POTOSI	39	762
SINALOA	5	62
SONORA	22	338
TABASCO	17	235
TLAXCALA	3	34
VERACRUZ	128	2256
YUCATAN	30	422

FUENTE: CIFRAS ESTIMADAS AL CRUCE DE ESTADÍSTICA 911 A INICIO DE CICLO 2015-2016 CON CATÁLOGO DE ESCUELAS PARA EL CICLO

Es evidente que el sistema enfrenta desafíos de lo rural por escuelas aisladas y matrícula escasa, lo que obliga no solo a proponer modelos educativos para multigrado, sino a tomar ventaja de la oportunidad para la equidad en el SEN, fortaleciendo las estructuras ocupacionales en las regiones rurales e indígenas, dados los altos niveles de exigencia de los agentes a cargo de múltiples funciones. Personal itinerante especializado, apoyos técnicos y administrativos, han sido propuestos para optimizar la operación y que los agentes dediquen más tiempo a gestionar los aprendizajes en la diversidad de situaciones y contextos.

8.3.1. Programa Asesor Técnico Pedagógico en los procesos de la educación indígena

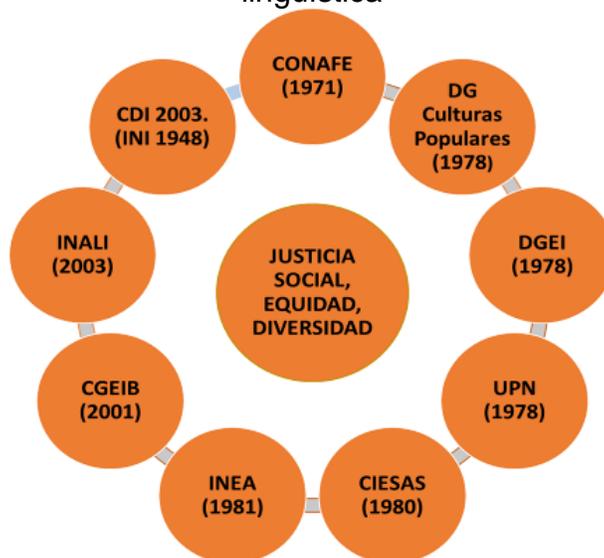
De las estrategias consistentes de acompañamiento puestas en práctica en regiones aisladas y en rezago, la del *Asesor Técnico Pedagógico, ATP*, desde los años noventa y su renovación en 2010 como *Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural (PAED-ATP)*, reveló beneficios para la gestión eficaz en zonas indígenas, siendo enlaces, asesores en la diversidad acompañando procesos y dando asesoría a sus pares:

La DGEI operó el Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural (PAED) tiene como antecedente el Programa Asesor Técnico Pedagógico (PATP) que inició en 1998 como un proyecto para atender a niños indígenas desde un enfoque intercultural bilingüe, y para 2003 creó la figura de ATP; a 2011 el PATP se amplió con el componente Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural (...). El Programa operaba en las 24 entidades bajo la responsabilidad de la Dirección General de Educación Indígena, con aproximadamente 1,000 Asesores Académicos de la Diversidad Social, Lingüística y Cultural.¹⁵⁹

8.4. Instituciones y organismos de la Administración Pública en la atención educativa de la niñez indígena

A partir de los años setenta del siglo XX, se observa un avance en la orientación de las políticas públicas hacia la equidad, la justicia social y el reconocimiento de la diversidad, creándose instituciones y organismos como se muestra enseguida.

Gráfica 2. Evolución de política pública asociada a la diversidad cultural y lingüística



Fuente: Elaboración propia.

¹⁵⁹ SEP. Acuerdo número 679 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural. [Internet]. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5289452&fecha=28/02/2013. Consultado el 23 de septiembre de 2015.

Al iniciar el segundo milenio, algunas instituciones empezarán a incorporar la perspectiva de derechos, desde la inclusión (DGEI y Conafe); otras buscarán modificar licenciaturas para la formación de agentes (UPN) y otras ampliarán sus líneas de investigación (CIESAS-UPN). De las instancias que comparten objetivos con la DGEI, se describen líneas de trabajo y objetivos, siendo líderes o coadyuvantes en términos de las categorías: calidad, equidad, diversidad y bilingüismo. Es interesante observar coincidencias en varias instancias, lo que debe revisarse para una reforma administrativa que optimice estructuras y desempeños para los fines de justicia, equidad e inclusión.

Cuadro 3. Dependencias y organismos compartiendo objetivos con la DGEI

		EDUCACIÓN					
		CALIDAD-EQUIDAD-DIVERSIDAD-BILINGÜISMO					
	DGEI	CGEIB	INALI	CONAFE	INEA	CDI	
MISIÓN	Ofrecer educación básica de calidad mediante modelo educativo que considere la diversidad lingüística y cultural como componentes curriculares. Corresponsabilidad con entidades federativas.	Mejorar la calidad de la educación. Promover la educación intercultural bilingüe.	Fortalecimiento y preservación de lenguas indígenas.	Allegar recursos para mejor desarrollo de la educación.	Definir, normar, desarrollar y proponer modelos pedagógicos, materiales, contenidos, inscripción, evaluación del aprendizaje, acreditación y certificación en educación básica de adultos.	Rectora de políticas públicas federales para desarrollar y preservar pueblos y comunidades indígenas para garantizar respeto a sus culturas, vigencia de sus derechos y logro de vida plena.	
	Población indígena Población migrante Población de jóvenes embarazadas y madres jóvenes	Sistema educativo nacional Población general	Hablantes lenguas indígenas nacionales; integrantes de pueblos y comunidades indígenas	Población marginada y vulnerable, rural e indígena, jornalera y migrante	Personas mayores de 15 años	Pueblos y comunidades indígenas del país	
VISIÓN	Líder en definición de política para educación indígena, a través de consolidación de un modelo educativo sustentado en una estructura de gestión de profesionales calificados y participativos.	Contribuir en la implementación de programas, contenidos y métodos educativos de calidad con enfoque intercultural.	Líder en aplicación de política pública en materia de lenguas indígenas.	Propicia el desarrollo y la consolidación de política pública centrada en mejora educativa de infantes y jóvenes.	Líder y rector de educación de adultos en México.	Pueblos y comunidades indígenas definen sus proyectos de desarrollo en marco de equidad e inciden en formulación y aplicación de políticas públicas para su beneficio.	
	Ofrecer educación básica de calidad con equidad para la población indígena, en corresponsabilidad con entidades federativas. Contribuir a la obtención de logros educativos que se reflejen en el mejoramiento de los indicadores.	Mejorar calidad de educación destinada a población indígena de todos los niveles educativos. Promover educación intercultural bilingüe.	Fortalecimiento y preservación de lenguas indígenas.	Allegar recursos complementarios, económicos y técnicos, nacionales o extranjeros para mejor desarrollo de la educación.	Definir, normar, desarrollar y proponer modelos pedagógicos, materiales, contenidos, inscripción, evaluación del aprendizaje, acreditación y certificación en educación básica de adultos.	Orientar, planear, documentar y evaluar las políticas públicas. Planear y coordinar acciones. Consolidar el sistema de consulta y fortalecer la participación de los pueblos y comunidades indígenas.	OBJETIVO

Fuente: Elaboración propia.

Dirección General de Educación Indígena

Objetivo General

Encabezar la política educativa nacional en materia de educación básica para la niñez indígena, migrante, en contextos de diversidad lingüística, social y cultural y en riesgo de exclusión, mediante la capacidad de normar, compensar y evaluar todos los componentes de la misma, considerando óptimas condiciones de operación, un currículo con pertinencia y relevancia, una planta docente especializada y los materiales educativos que consideran los conocimientos y las formas de enseñanza locales.

Objetivos Específicos

- Concretar sinergias con instituciones y organismos con los que se comparten metas.
- Desarrollar estructuras curriculares flexibles... considerando situaciones unidocentes y multigrado especializadas.
- Elaborar y actualizar materiales educativos lingüística y culturalmente pertinentes, vinculándolos a los programas y diversificando sus contenidos.
- Desarrollar un sistema de asistencia técnica especializado en contextos de diversidad social, lingüística y cultural...
- Desarrollar mecanismos y dispositivos que disminuyan las barreras para el aprendizaje y...la continuidad educativa de la niñez en riesgo de exclusión.
- Promover prácticas educativas que valoren las relaciones interculturales, la diversidad lingüística y las prácticas socioculturales....
- Fortalecer las supervisiones escolares de telesecundaria, educación indígena, migrante y/o en riesgo de exclusión.
- Desarrollar normas y estándares de desempeño para docentes en condiciones de diversidad social, lingüística y cultural...
- Promover procesos de formación inicial, actualización y certificación para docentes indígenas y ...en contextos de diversidad social, lingüística...

Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe

Objetivo

Promover la incorporación del enfoque intercultural en el Sistema Educativo Nacional y evalúa los avances de este enfoque en materia de equidad, desarrollo intercultural y participación social en todos los tipos, niveles y modalidades educativos en coordinación con las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados competentes de la SEP, a fin de garantizar una educación de calidad, con pertinencia cultural y lingüística.

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas

Objetivo

Promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional

- Promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo del conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación
- Asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia

Consejo Nacional de Fomento Educativo

Objetivo general

Propiciar oportunidades para que los niños, niñas, jóvenes y las familias de comunidades desfavorecidas accedan a la educación inclusiva, intercultural, equitativa y de calidad que les permita desarrollar capacidades y aprendizajes.

Objetivos específicos

- Mejorar los aprendizajes y el nivel de logro educativo en las NNA.

- Fortalecer la atención educativa a las familias de comunidades desfavorecidas para enriquecer sus prácticas de crianza....
- Propiciar que las niñas, niños, jóvenes y sus familias accedan, permanezcan y concluyan la Educación Básica Comunitaria.
- Crear condiciones que permitan consolidar trayectos formativos duales para los jóvenes que participan en el Conafe.

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos

Objetivos

- Asegurar que las personas adultas que lo requieran tengan la oportunidad de alfabetizarse o concluir la educación primaria y secundaria.
- Fortalecer la formación de agentes educativos...
- Desarrollar el Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT)...
- Incrementar el uso de las TICs en la educación de adultos....
- Eficientar los procesos de acreditación y certificación de conocimientos...
- Otorgar material didáctico para la conclusión de la educación básica...

Destaca que el INEA desarrolló un Modelo de alfabetización específico para los Hablantes de Lenguas Indígenas, HLI que atiende en el 2017 a 172,676 personas.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

La CDI declara en su portal virtual que *atiende y beneficia a millones de familias indígenas con infraestructura y vivienda (electricidad, agua potable, alcantarillado, caminos...); acercamos los servicios de salud a comunidades indígenas; servimos con más de mil Casas del Niño Indígena y Comedores Comunitarios en localidades alejadas; apoyamos con proyectos productivos y ecoturísticos; llevamos programas de alimentación a miles de poblaciones; resguardamos y promovemos el arte y la cultura indígena con distintos museos; transmitimos y comunicamos a la población indígena con nuestras 21 estaciones de radio.*

8.4.1. Presupuestos

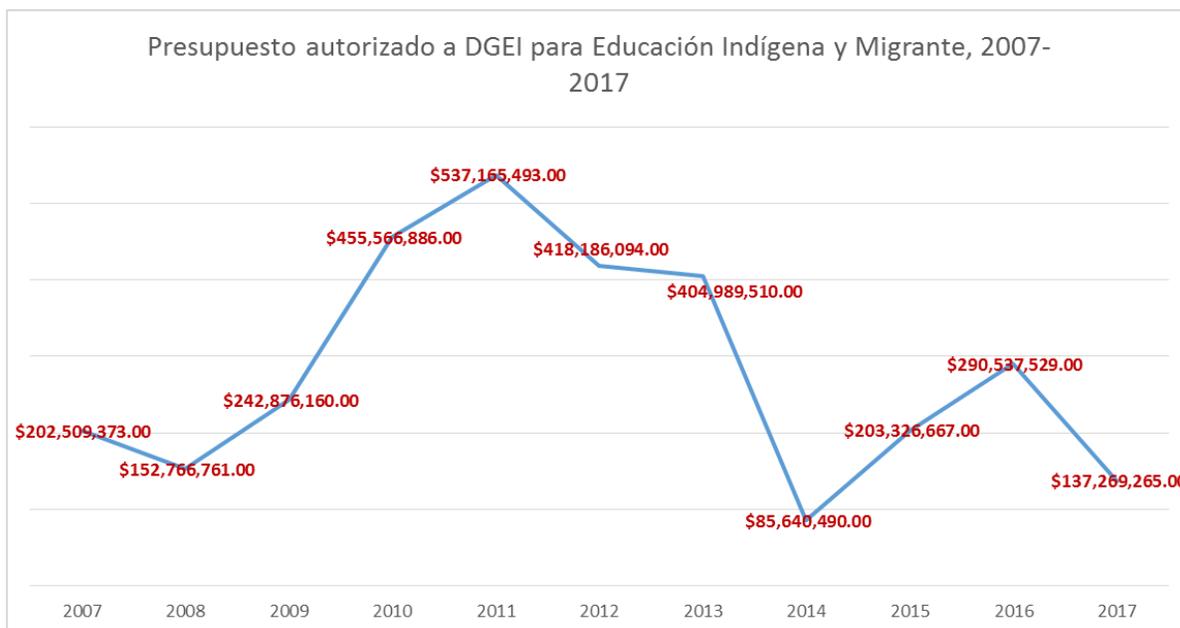
La relevancia de las políticas públicas, tiene una expresión en las asignaciones presupuestarias. Por ello se presenta una gráfica de la evolución histórica de los recursos del PEF para la DGEI y otras instancias; siendo los recursos más grandes para CDI y Conafe, la primera en un amplio espectro de atribuciones y el segundo, con objetivos educativos acotados a poblaciones menores de 500 y 100 habitantes y a acciones compensatorias. La DGEI con acciones sustantivas a su cargo, ha tenido drásticas reducciones, con lo que adquirió el reto de identificar oportunidades y establecer sinergias con instancias asociadas.

Respecto de la equidad en la distribución de los recursos, Unicef declara que *Existen serias desigualdades en el gasto público. El 10 por ciento con menor IDH sólo recibe el 5.7 por ciento del gasto público en educación. El mismo grupo sólo se beneficia del 6.7 por ciento de las transferencias gubernamentales que reciben los indígenas, mientras que el 10 por ciento de los indígenas con mayor IDH recibe el 31.7 por ciento.*¹⁶⁰

Siendo que la inclusión implica que el Estado genere respuestas diferenciadas ante necesidades diferenciadas para una administración basada en derechos, como lo es el derecho a la educación de quienes tienen culturas y lenguas específicas, están en geografías aisladas, en situación de migración o con un embarazo temprano, la distribución del presupuesto sin enfoque de equidad, puede convertirse en una barrera institucional.

¹⁶⁰ Cfr http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Dossier%20INDIGENAS_INACCSS.pdf. Página 10, consultado el 23 de septiembre de 2015.

Gráfica 3. Presupuesto autorizado 2007-2017



Fuente: Elaboración propia

En la gráfica previa es observable el efecto regresivo del presupuesto de la DGEI, sobre lo alcanzado en 2008 y 2010, poniendo por evidente las dificultades que puede enfrentar el despliegue y consistencia de la política pública, lo que pone en riesgo la sostenibilidad de las intervenciones e incluso la credibilidad de las AEL y los agentes educativos en los programas federales como el PIEE o antes el PATP.

Las capacidades institucionales se crean con perfiles idóneos y desempeños adecuados en contexto, pero la irregularidad de los presupuestos dificulta sostener procesos, como la sistematización de conocimientos indígenas o el diseño de programas; la formación de redes y el aprendizaje entre pares, así como la co-elaboración de materiales didácticos y las sinergias institucionales que exigen recursos para trabajo en campo y colegiado. Son líneas de acción pública a favor de la gobernanza que han mostrado resultados.

Las políticas que determinan la reorganización de los programas, como es el caso del Programa de Inclusión y Equidad Educativa, que a partir de 2014 integró los

programas de educación indígena, migrante, telesecundaria y educación especial, trajo repercusiones negativas, como se observa en la evolución siguiente:

Cuadro 4. Presupuesto histórico. Educación Indígena y Migrante

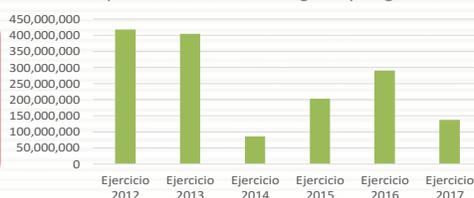
Presupuesto histórico Educación Indígena y migrante



Programas Presupuestarios	Ejercicio 2012	Ejercicio 2013	Ejercicio 2014	Ejercicio 2015	Ejercicio 2016	Ejercicio 2017
S119 Asesor técnico pedagógico	108,140,291	111,762,608				
U042 Fortalecimiento a las acciones asociadas a la educación indígena (ampliación de cámara de diputados)	104,000,000	70,000,000				
S111 Programa de educación básica para niños y niñas de familias jornaleras agrícolas migrantes (PRONIM)	206,045,803	223,226,902				
S244 Programa para la inclusión y la equidad educativa			85,640,490	203,326,667	290,537,529	137,269,265
Totales	418,186,094	404,989,510	85,640,490	203,326,667	290,537,529	137,269,265

Nota 1: El presupuesto original del PíEE 2017 es por \$ 241,539,045, el cual tuvo una reducción del 43.2% según el SICOP.
 Nota 2: El presupuesto actual del PíEE representa un 32.8% del autorizado en 2012 a los programas orientados a la atención de la educación indígena y migrante.
 Nota 3: Al monto de 137.3 millones del PíEE 2017 se deben descontar los gastos de operación central para determinar el monto que se distribuirá a las AEL.

Presupuesto educación indígena y migrante



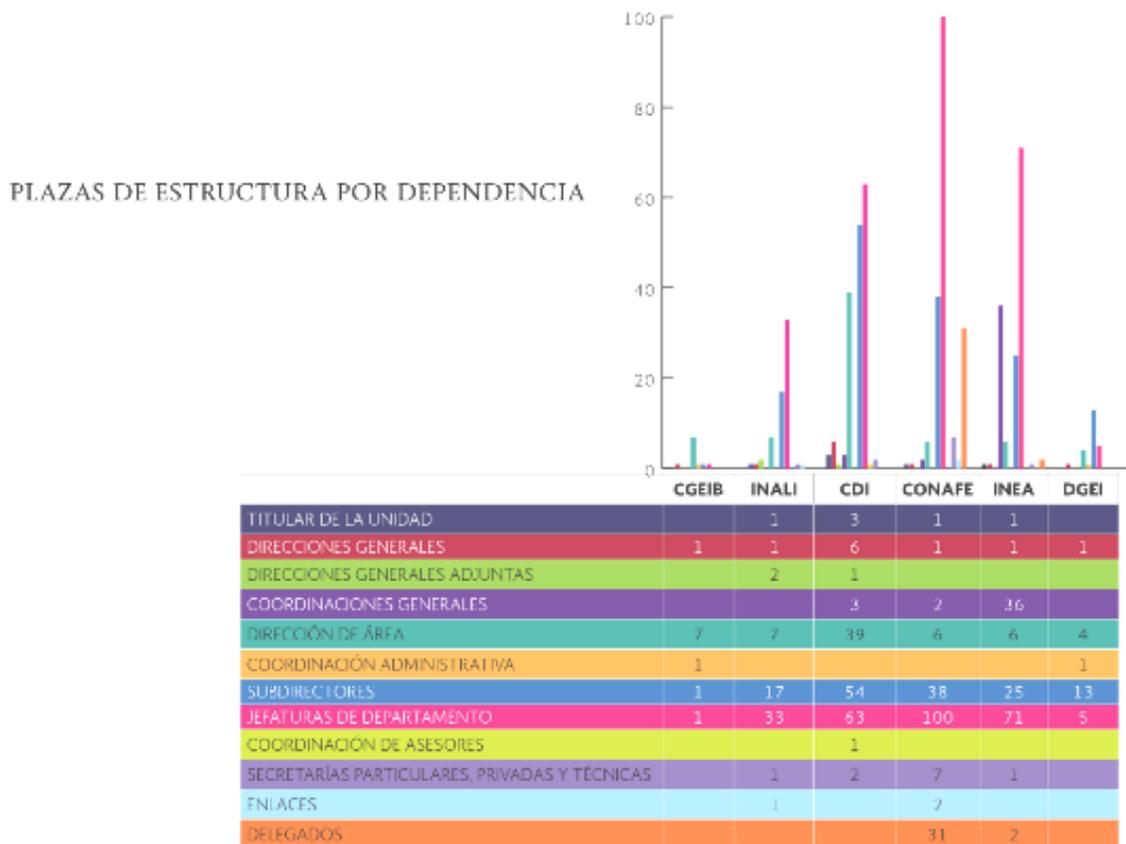
Con gráficas más específicas, puede revisarse la evolución del presupuesto DGEI en el Anexo 9.

8.4.2 Estructuras organizacionales

Al revisar las estructuras de las dependencias y organismos con responsabilidad sobre el desarrollo educativo de los pueblos indígenas, podemos comparar las plantillas de las instancias. En éstas, Conafe, CDI, INEA e Inali, presentan las estructuras más robustas, contando con mayor cantidad de puestos en los altos

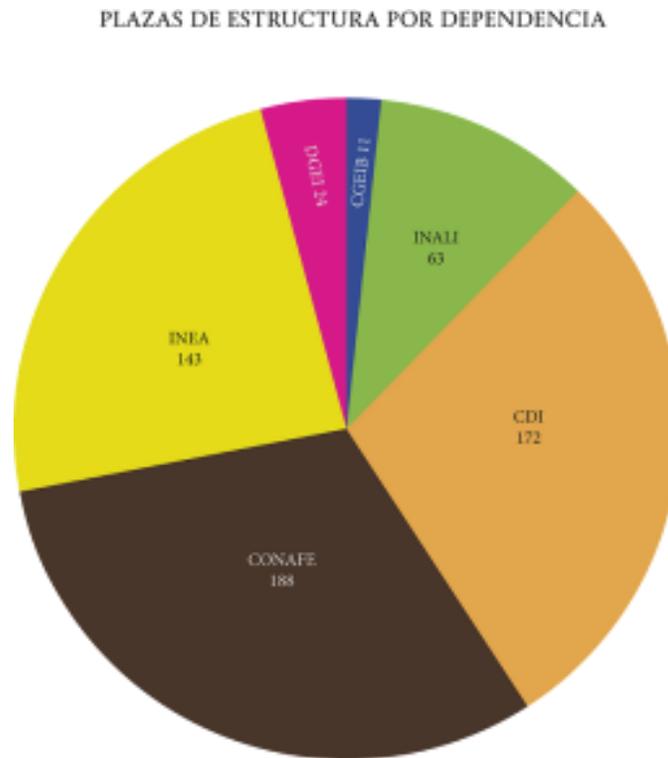
mandos y siendo DGEI, a cargo de las acciones sustantivas, la dependencia con la estructura más limitada, inconsistente con la misión y las líneas de trabajo.

Gráfica 4. Plazas de estructura por dependencia



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 5. Plazas de estructura por dependencia (porcentaje)

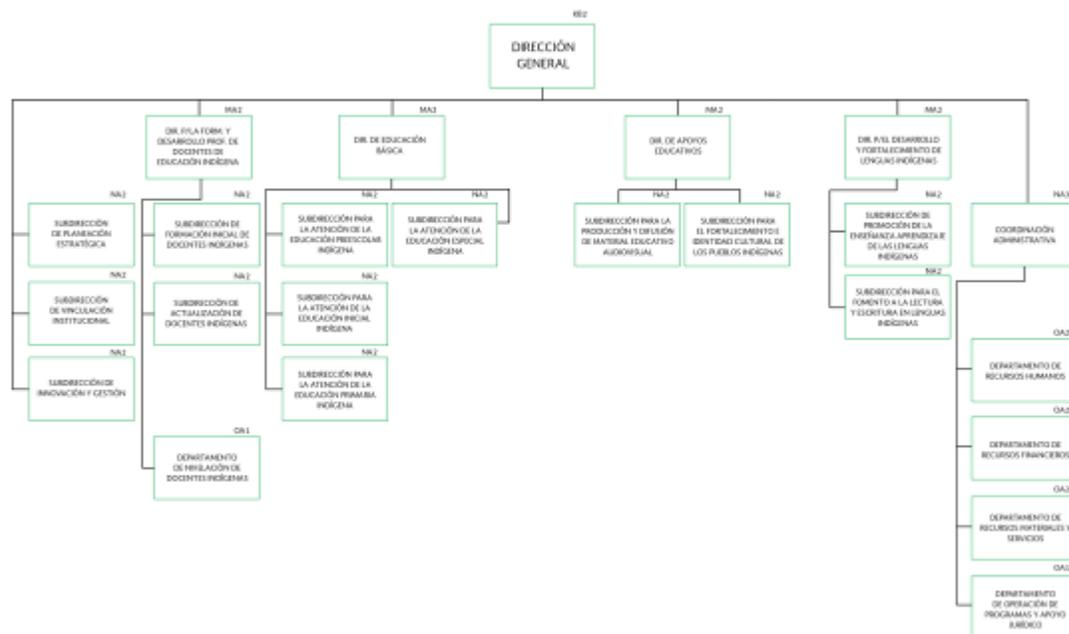


Fuente: Elaboración propia.

Las gráficas de las estructuras de las dependencias y organismos corresponsables de la atención social y educativa de los indígenas, se presentan como factor a considerar. Si comparamos el tamaño y los niveles de las estructuras entre instancias, las más limitadas son las de DGEI, con únicamente cuatro directores, teniendo a cargo múltiples funciones e indicadores. Es notorio, además que la estructura, originalmente dedicada a la educación indígena, ahora incorpora en sus tareas poblaciones como los migrantes y las adolescentes embarazadas o madres jóvenes, sobrecargando al personal. La relevancia de esta dependencia es que es la única que norma pedagógicamente la educación indígena del país, ofrece la formación docente especializada y elabora los programas de Asignatura Lengua

Indígena, es decir, atiende la especificidad del subsistema y su alcance es para todos los estudiantes y todos los profesores.

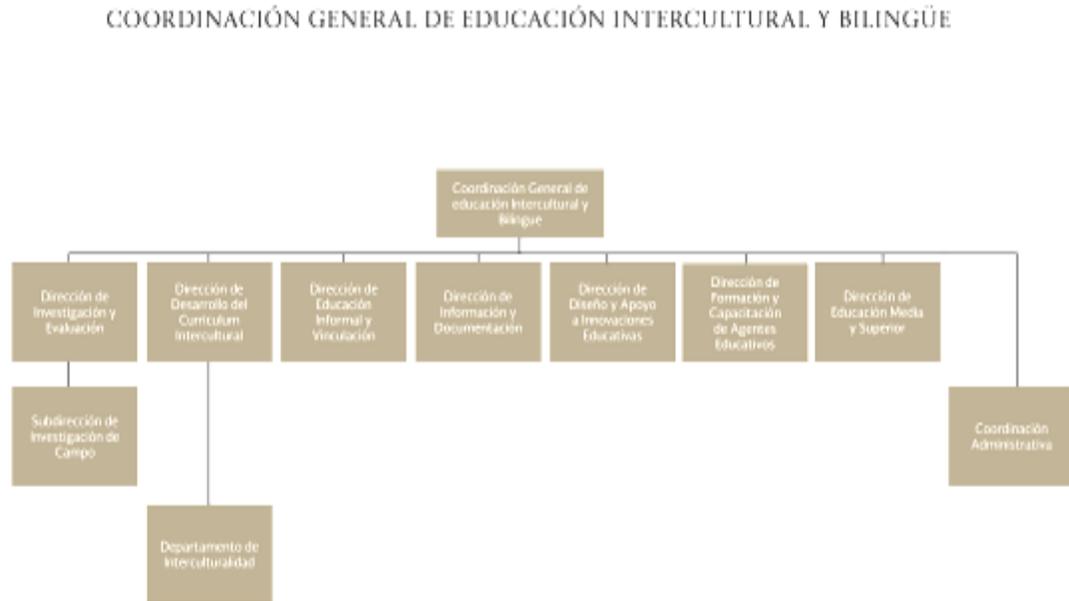
Cuadro 5. Organigrama de la Dirección General de Educación Indígena



Fuente: Oficio No. DM/DGICD/1912/2015, agosto 03 de agosto 2015.

A partir de 2007 la DGEI tuvo a su cargo los indicadores de cobertura, eficiencia terminal, reprobación y deserción, llevándolos a progresivas mejoras, hasta alcanzar el 97% en eficiencia terminal, reduciendo a la mitad los dos últimos indicadores señalados a 2017.

Cuadro 6. Organigrama de Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe



Fuente: SEP. <http://www.gob.mx/sep>

Lo que se observa en la estructura de la CGEIB es que, prácticamente, todos los puestos son de dirección, lo que parece indicar trabajo individual de gabinete y que la asemeja, en su organización, a una oficina de investigación.

Cuadro 7. Organigrama de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas



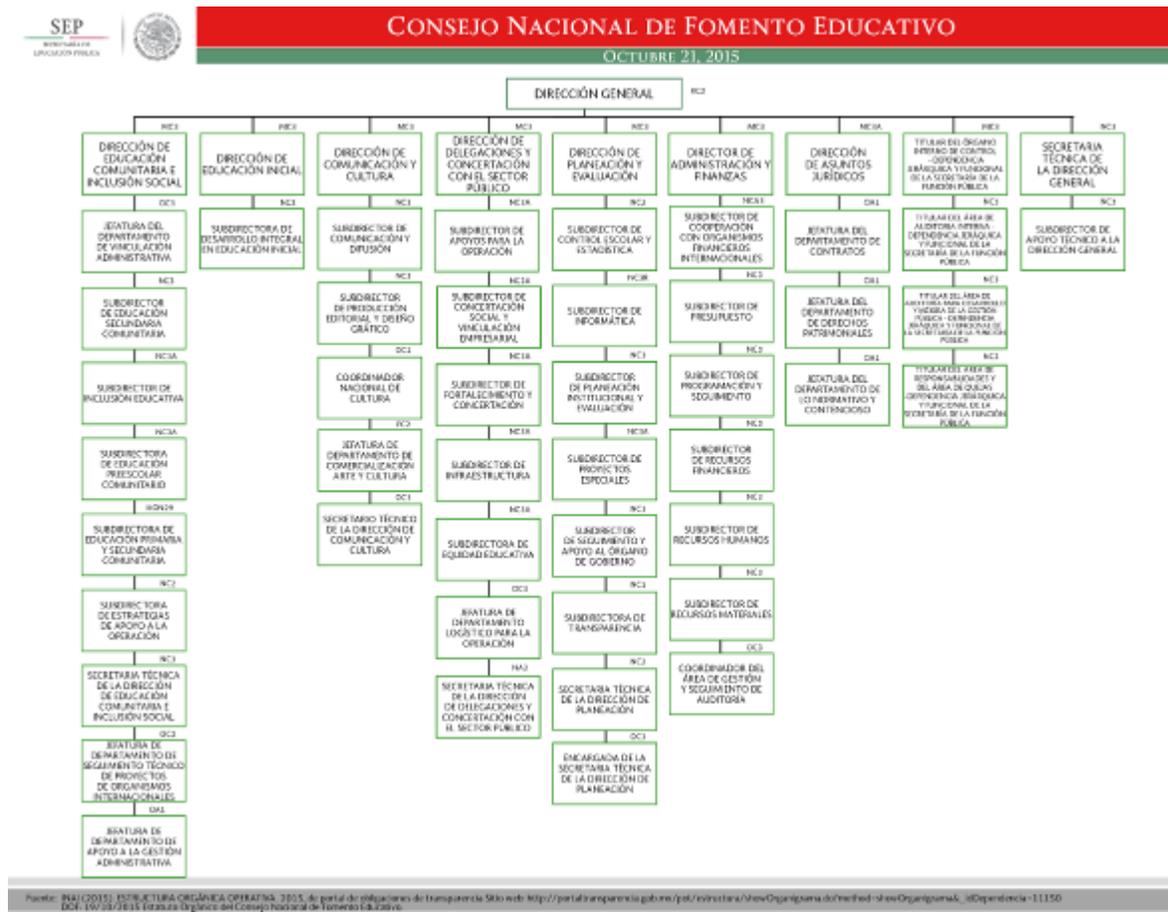
Para el caso de la CDI, cada coordinación general tiene a su cargo una serie de direcciones generales y estatales que hacen de esta institución, la más grande en estructura nacional y estatal.

Cuadro 8. Organigrama del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas



A 2016, el Inali forma parte de la Secretaría de Cultura, dejando de ser parte de la SEP, y cuenta con dos direcciones generales adjuntas y siete direcciones. La fundación del INALI despertó expectativas entre los pueblos indígenas. Cuenta con más de 150 plazas de estructura.

Cuadro 9. Organigrama del Consejo Nacional de Fomento Educativo



La estructura del Conafe es grande en tanto se corresponde con la proporcionalidad del presupuesto que administra, 5mil mdp en promedio. No obstante, su misión no está focalizada en las poblaciones indígenas, porque solo atiende a 34 mil NNA indígenas y efectúa acciones compensatorias.

Cuadro 10. Organigrama del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS



Dentro del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos las Direcciones además, tienen los siguientes puestos de estructura y honorarios:

Dirección Académica (nivel LB1); 6 Subdirecciones (nivel MB1-2) y 26 Jefaturas.

Dirección de Acreditación y Sistemas: 6 Subdirecciones y 21 Jefaturas.

Dirección de Admón., Evaluación y Difusión: 7 Subdirecciones y 2 Jefaturas.

Dirección de Proyectos Estratégicos: 4 Subdirecciones y 2 Jefaturas.

Dirección de Delegaciones Estatales: 4 Subdirecciones.

En conclusión, es destacable, que adicional al tamaño mayor de las estructuras, los puestos directivos del INEA y del Conafe tienen niveles de ingresos significativamente más altos que en la DGEI. Hay entonces cargas excesivas para los equipos directivos y técnicos de DGEI, actuando multifuncionalmente (similar al profesorado en escuelas unitarias o multigrado) ya que deben trabajar con las AEL a diversos niveles, con las escuelas y los integrantes de comunidades, así como con los profesores en su formación continua y profesionalización, considerando que se tiene a cargo la coadyuvancia en la atención educativa de la mayor parte de la población escolar indígena, migrante del país y con las madres jóvenes y jóvenes embarazadas, becarias. Los equilibrios en la organización de las estructuras administrativas respecto de las responsabilidades y objetivos por alcanzar son una tarea pendiente que la SEP debe tomar en cuenta y realizar ampliaciones o reordenamientos, en tanto afectan la eficacia, pertinencia y oportunidad de la gestión pública a favor de la educación indígena.

8.5. Directrices para la mejora de la atención educativa de las NNA indígenas. (INEE)¹⁶¹

En 2017, el INEE presentó *un conjunto de Directrices para mejorar la atención educativa de NNA indígenas que busca coadyuvar con el Estado mexicano, ante la dificultad para hacer válido el derecho a la educación que tienen sus pueblos indígenas.*¹⁶² El documento contiene las siguientes directrices:

1. Fortalecer el enfoque de inclusión, equidad y no discriminación en la política educativa nacional, con énfasis en la atención y la participación de la población indígena.
2. Robustecer el vínculo entre la escuela y la comunidad, como ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, y en base de la pertenencia y la calidad de la educación que recibe.
3. Establecer un modelo curricular que favorezca la interculturalidad en toda la educación obligatoria y garantice su pertinencia cultural y lingüística para la población indígena

¹⁶¹ Cfr. INEE. El Derecho a la Educación en México. Informe 2014. México: INEE; 2014, pp. 122-123.

¹⁶² Instituto nacional para la evaluación de la educación, INEE, Directrices para mejorar la atención educativa de NNA indígenas. México: INEE; 2017, p 7.

4. Garantizar el desarrollo profesional de docentes y directivos acorde con las necesidades educativas y los derechos de la niñez indígena.
5. Garantizar centros escolares con infraestructura y equipamiento que respondan a las necesidades de las comunidades indígenas.
6. Impulsar la mejora y la innovación permanente de la educación para la niñez indígena.

En los aspectos de mejora para cada directriz, el INEE expresa buena parte de las propuestas de políticas integrales que el Sistema Educativo Nacional ha venido emprendiendo desde décadas atrás, como los mecanismos de compensación, la asesoría técnico pedagógica o la focalización de la acción pública en ciertas poblaciones; también pone por evidente la desigualdad del SEN en la atención de escuelas indígenas y migrantes. Las *directrices* no representan innovaciones o dispositivos específicos que no hayan sido introducidos por el propio SEN o propuestos por el profesorado en su participación histórica, no obstante convocan a la renovación de la voluntad y la eficacia política.

El empoderamiento legal y presupuestario del INEE¹⁶³ trajo consigo expectativas sobre las líneas de evaluación propuestas por diversos académicos. Entre otras, las evaluaciones contextualizadas culturalmente y en las lenguas indígenas, mismas que permitirían registrar los tipos de conocimientos que las NNA indígenas logran en su vida comunitaria; sus modos de aprender y enfrentar la cotidianeidad; sus intereses y emociones en las actividades de aprendizaje y el dominio de sus competencias lingüísticas en español y en su lengua materna. Las aplicaciones de Planea (2015 y 2016), en la que INEE determinó los criterios, continuaron siendo homogéneas para los niños indígenas y los no indígenas.

¹⁶³ Adicional a la serie de atribuciones legales que colocan a la SEP en dependencia de las directrices que dicte el Instituto para el desempeño de las direcciones generales, el INEE está conformado por cinco consejeros; ---- Unidades con niveles de subsecretaría y ----direcciones generales, más----puestos directivos.

PARTE V. GESTIÓN E INNOVACIÓN PARA LA EDUCACIÓN DE LA NIÑEZ INDÍGENA DESDE LA ACCIÓN PÚBLICA

Capítulo 9. Lo contemporáneo. Hacia una educación cultural y lingüísticamente pertinente con enfoque de inclusión

Hemos desatado un movimiento que inicia con mirar críticamente los resultados de la administración pública y educativa en estos pueblos; que ve como mecanismos efectivos la gestión, el activismo institucional y la orientación a la acción afirmativa; que propone, fomenta y acompaña las sinergias necesarias entre instituciones para la suma ordenada de intervenciones especializadas, además de la integración de la sociedad civil y la propia de las comunidades. Estimo que poniendo en el centro de la acción colegiada la educación de las poblaciones indígenas estamos creando expectativas que requieren de los consecuentes recursos para mantener vivo dicho movimiento, haciendo crecer la participación que se corresponda con la magnitud de los retos.¹⁶⁴

En la educación de las NNA indígenas, la equidad es perceptible en la medida que éstos participen de todos los recursos con los que cuenta el Sistema educativo, lo que lleve a una equiparación de condiciones de sus servicios respecto al promedio nacional; se gestionen intervenciones multisectoriales para el enriquecimiento de los contextos; se priorice a aquellos en situación de exclusión por justicia social y se replanteen decisiones de política pública que permitan considerar la heterogeneidad en el conjunto del sistema.

Por otra parte, la inclusión se realiza en tanto el Estado convenza a múltiples instituciones y actores acerca del valor de la inclusión; encabece la atención a las particularidades del subsistema en su caracterización de bilingüe-plurilingüe y forje un currículo inclusivo que responda al hecho de que cada persona es especial y singular, por su cultura, origen, capacidades, género, entre otros.¹⁶⁵

En consecuencia con una política de inclusión y equidad orientada a resultados, también debe haber el seguimiento a la evolución de los indicadores en los aspectos

¹⁶⁴ Rosalinda MORALES GARZA, *Op. Cit.*, p 83.

¹⁶⁵ Cfr Renato OPERTTI, Educación Inclusiva 2030: temas e implicancias para América Latina en Adolescentes y jóvenes en realidades cambiantes. Notas para repensar la educación secundaria en América Latina. Francia: UNESCO; 2017, p 65.

clave para el desarrollo de una educación pertinente y de calidad. A continuación analizamos la progresividad de cambios relevantes y retos significativos, desde diversas aproximaciones.

9.1. Indicadores en educación indígena

Dadas las condiciones de las escuelas indígenas descritas en los apartados previos, los retos en lo pedagógico y en términos de inclusión son complejos. Lo que es observable, y se expresa en los factores detonantes en este documento, es el impacto en los indicadores a partir de la gestión pública basada en la amplia participación de agentes y la formación de sinergias con diversas instancias.

9.1.1 El Índice de Equidad Educativa Indígena, IEEI

Las instituciones requieren de indicadores específicos para poner en contraste las condiciones y los resultados educativos. El desarrollo del *Índice* surgió a solicitud de DGEI a PNUD en 2010. La tarea fue delegada a la Fundación IDEA, generando el IEEI que resumió el grado de equidad por municipio y respecto de los resultados educativos entre indígenas y no indígenas.

El estudio, focalizó municipios, siendo pertinente, en tanto que en nuestro país 54% y 46% de los indígenas vive en zonas urbanas y rurales, respectivamente¹⁶⁶. La Fundación IDEA destacó, que los alcances del IEEI fueron:

- **Visibilizar** brechas (municipal, estatal y nacional)
- **Evaluar** efectividad de políticas y programas
- **Diseñar y focalizar** intervenciones

Para cuantificar el grado de equidad entre indígenas y no-indígenas en resultados educativos, se conjugaron indicadores de equidad en tres dimensiones del logro: **Acceso** a la escuela (asistencia); **Progresión** en el sistema educativo (escolaridad)

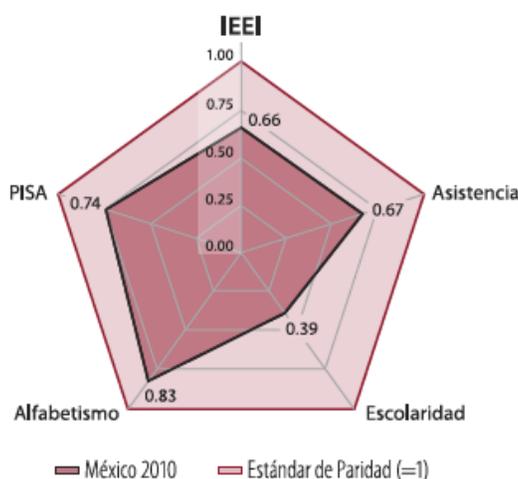
¹⁶⁶ BANCO MUNDIAL. Latinoamérica indígena en el Siglo XXI. Primera década. Washington DC. USA: BM 2015, p 33.

y **Adquisición** de competencias y habilidades para la vida (alfabetismo y resultados en exámenes estandarizados)

El IEEI es un recurso potencial¹⁶⁷ para la planeación en los tres niveles y bien podría ser un indicador internacional. En el IEEI, pueden observarse los más bajos grados de equidad en las entidades que ocupan Mesoamérica y en los que tienen mayor número de hablantes de lenguas indígenas, como Chis, Oax y Gro.

Cuadro 11. Valor del IEEI

Gráfica II.1
Valor del IEEI y de sus cuatro Componentes a Nivel Nacional, 2010



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 2010 y OCDE, 2009.

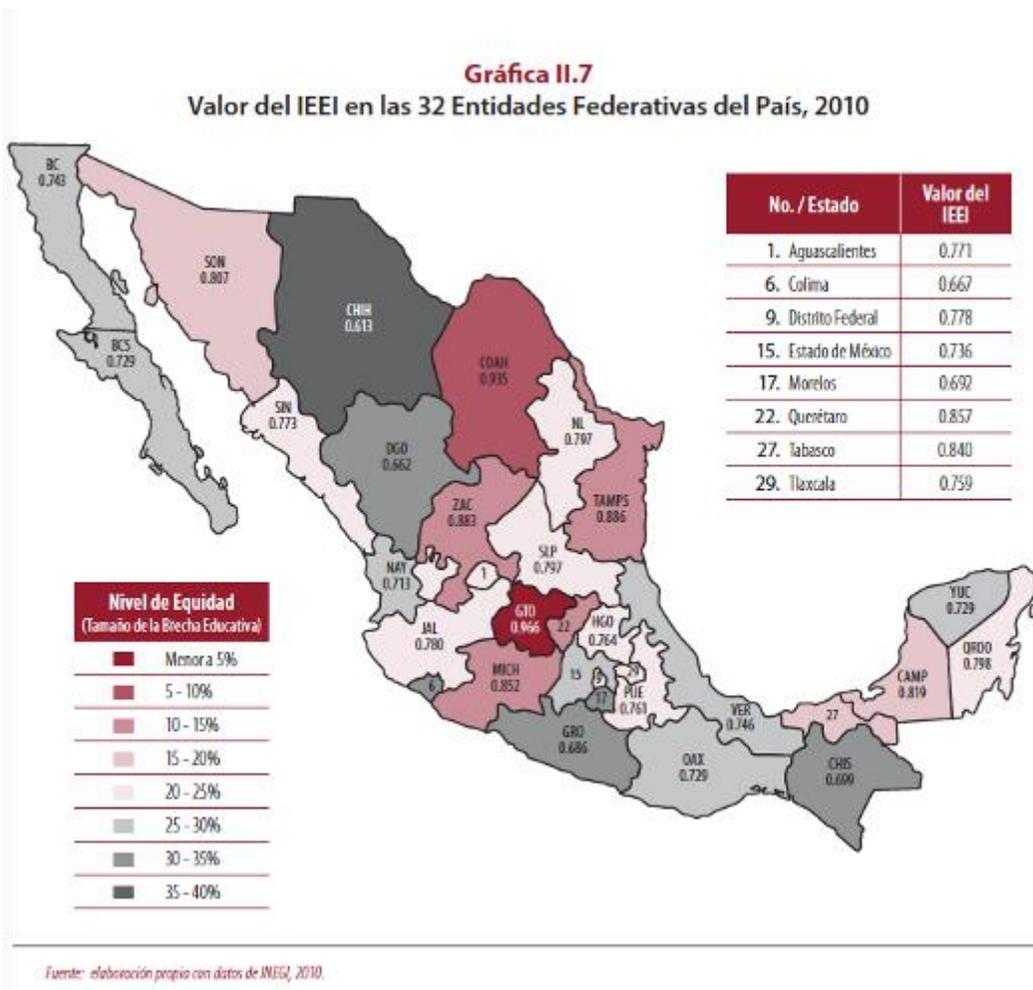
Fuente: Índice de Equidad Educativa Indígena. PNUD. 2013

Los resultados del IEEI dijeron que los indígenas han logrado el 66% de los resultados educativos alcanzados por los no-indígenas; así, las brechas se

¹⁶⁷ No obstante que el IEEI debería actualizarse cada dos años, las limitaciones presupuestarias impidieron que se continuara trabajando en ello.

incrementan para niveles educativos más altos y grupos de mayor edad, con las brechas menores en Escolaridad y Asistencia.

Cuadro 12. Mapa de resultados del Índice de Equidad Educativa Indígena, presentado por el PNUD en 2013

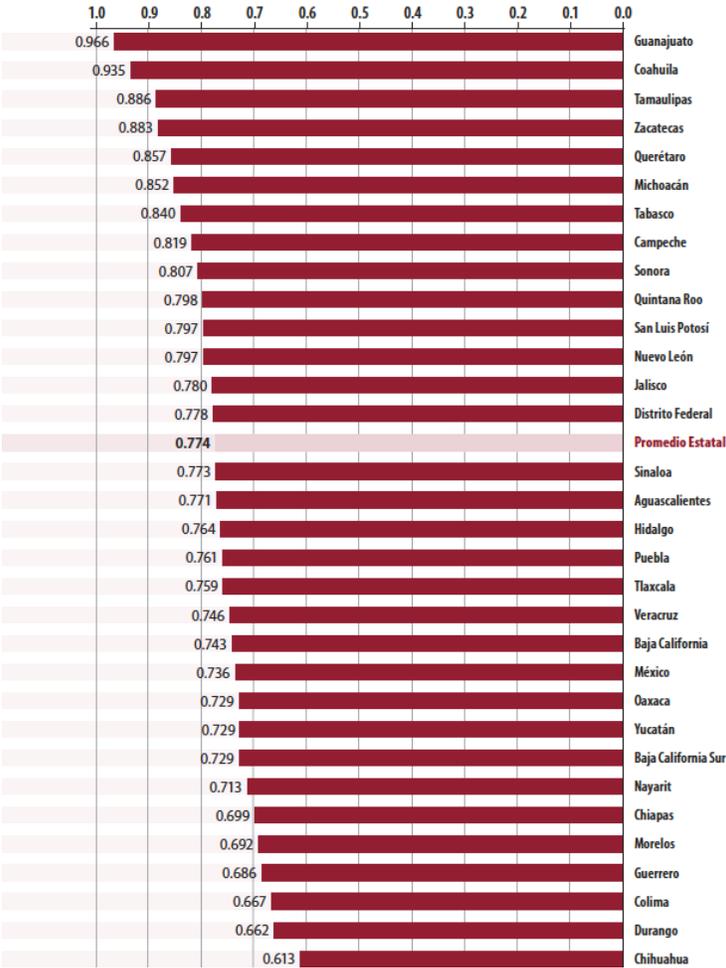


Fuente: Índice de Equidad Educativa Indígena. PNUD. 2013

De acuerdo al informe de resultados del IEEI, en la mayoría de los municipios, los indígenas están en desventaja. Abajo, el tamaño de la brecha educativa municipal.

Para el cuadro siguiente, se destaca el IEEI en Guanajuato y Coahuila con los mejores resultados, y teniendo los más negativos, Durango y Chihuahua. Los primeros con una baja población indígena y no originaria sino inmigrante; mientras que los dos últimos tienen como rasgos comunes una alta dispersión geográfica y los más bajos niveles de profesionalización de sus cuerpos docentes en escuelas indígenas (solo 35% del total de los integrantes de los cuerpos docentes estudió normal o licenciatura en DGO y CHIH, mientras que a nivel nacional es de >70%).

Cuadro 13. Ranking a nivel estatal del Índice de Equidad Educativa Indígena



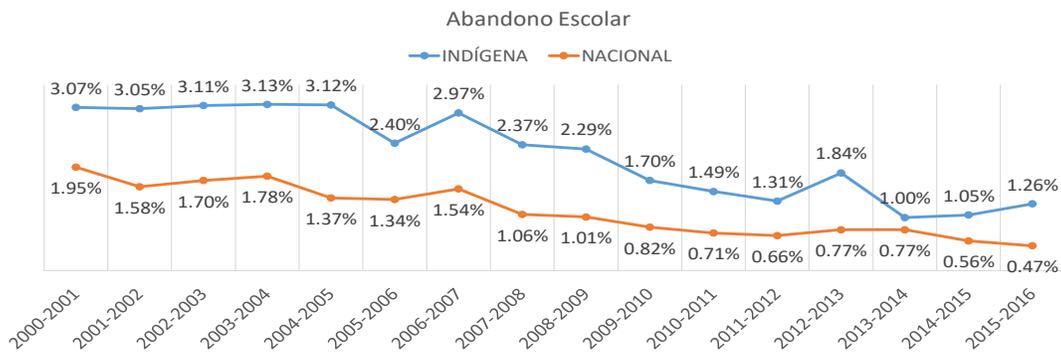
Fuente: Índice de Equidad Educativa Indígena. PNUD. 2013

El inédito ejercicio al respecto del IEEI, muestra las oportunidades para enriquecer la información a nivel de lo local, no solo federal, para la toma de decisiones.

9.1.2. Indicadores básicos y su evolución

El Banco Mundial, señala que México tiene la mayor proporción de indígenas en primaria¹⁶⁸ y progresivamente, los indicadores de reprobación, deserción y eficiencia terminal, se encuentran en su punto más cercano a la media nacional.

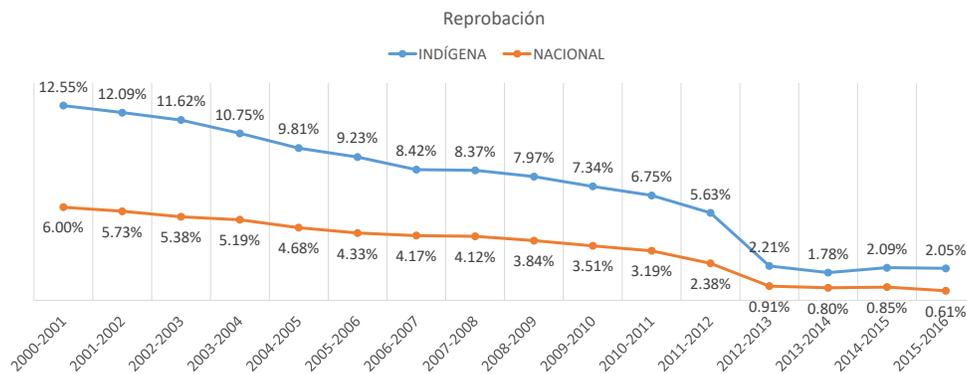
Gráfica 6. Abandono Escolar en Educación Indígena, 2000-2001; 2015-2016



Fuente: DGEI 2017.

En 2007, la brecha en abandono escolar entre el promedio nacional y las primarias indígenas es de 1.31 puntos, mientras que para 2013 es de 0.23 puntos.

Gráfica 7. Reprobación en Educación Indígena, 2000-2001; 2015-2016

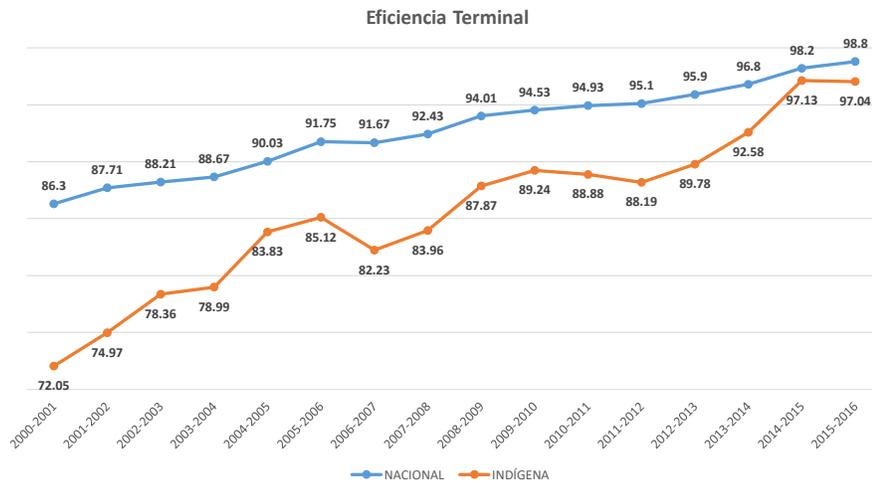


Fuente: DGEI 2017.

¹⁶⁸ BANCO MUNDIAL. Latinoamérica indígena en el Siglo XXI. Primera década, Washington DC, BM 2015.

En reprobación, en 2007 la brecha entre promedio nacional y primarias indígenas era de 4.25 puntos, mientras que para 2013 era de 0.98 puntos.

Gráfica 8. Eficiencia Terminal en Educación Indígena, 2000-2001; 2015-2016



Fuente: DGEI 2017.

Para 2007, la brecha era de 8.47 puntos entre promedio nacional y primarias indígenas, mientras que para 2013 era de 4.22 puntos, menos de la mitad, y cerrando a 1.76 puntos a 2016.

9.2. Evaluaciones censales en la educación indígena

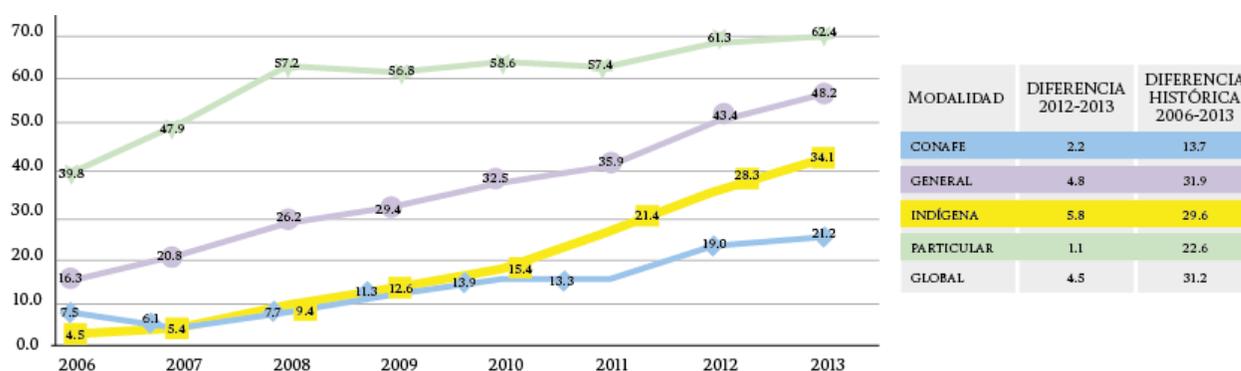
Hay discusiones respecto a la pertinencia de que el estudiantado de las escuelas indígenas participe en las evaluaciones del sistema educativo, siendo que la mayoría son hablantes de lenguas indígenas con diversos niveles de bilingüismo. Ante esto, desde 2008, la DGEI solicitó ser parte del Comité Técnico de la evaluación ENLACE y ofreció criterios para aproximar a una pertinencia cultural dichas evaluaciones, alejarlas de semánticas y situaciones exclusivas de zonas urbanas y proponiendo un lenguaje claro y sencillo. La participación de la niñez indígena sigue causando

polémica, sin embargo, el área de oportunidad está en explorar los resultados en contraste con las condiciones de las escuelas, su operación y los contextos sociales en el Sistema educativo.

Por el énfasis en la orientación a resultados que permea este documento, en este apartado se parte de pruebas censales, indicadores educativos y las distancias respecto de los promedios nacionales, como se observa en las siguientes gráficas, en las cuales aparece el desempeño de los cuatro tipos de escuelas que definió el Sistema Educativo Nacional para la prueba Enlace, aplicada entre 2006 y 2013, así como adelante se presentan las evaluaciones que le sustituyen en PLANEA.

ENLACE¹⁶⁹

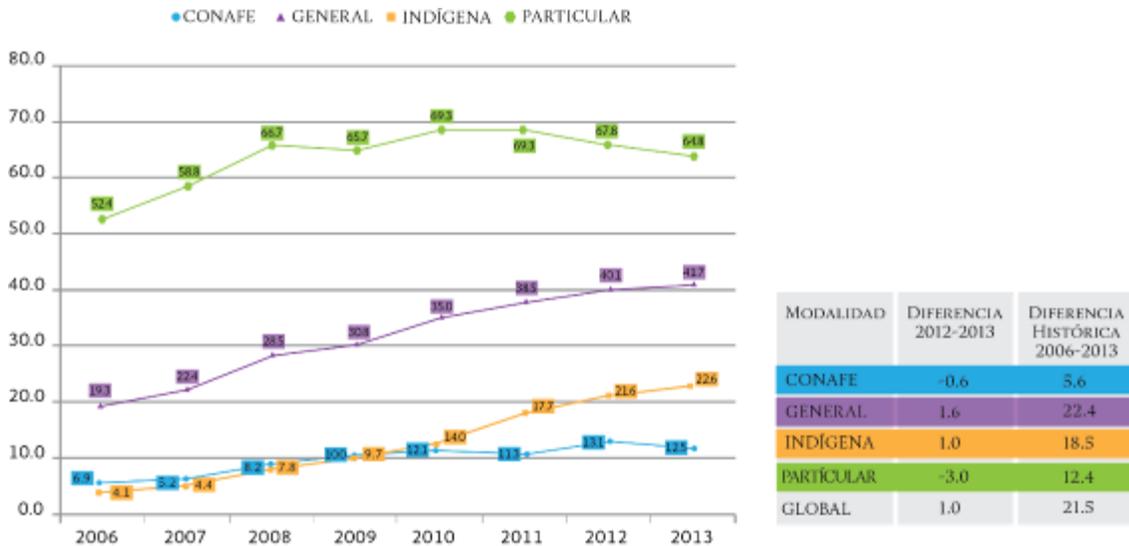
Gráfica 9. Enlace Primaria Matemáticas. Estudiantes en **Bueno y Excelente**.
Resultados históricos 2006-2013



Fuente: SEP.

¹⁶⁹ Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares, ENLACE, aplicada en forma censal entre 2006 y 2013.

Gráfica 10. Enlace Primaria Español. Estudiantes en **Bueno y Excelente**.
Resultados históricos 2006-2013



Fuente: SEP.

En Enlace, se observa una distancia amplia entre los resultados de las escuelas generales y las indígenas; sin embargo, aludiendo a la progresividad de la mejora y partiendo del más bajo desempeño (4.1%), las escuelas indígenas registran avances notables en matemáticas y en grado menor en español, abandonando el último lugar y separándose de lo alcanzado por los cursos comunitarios Conafe.

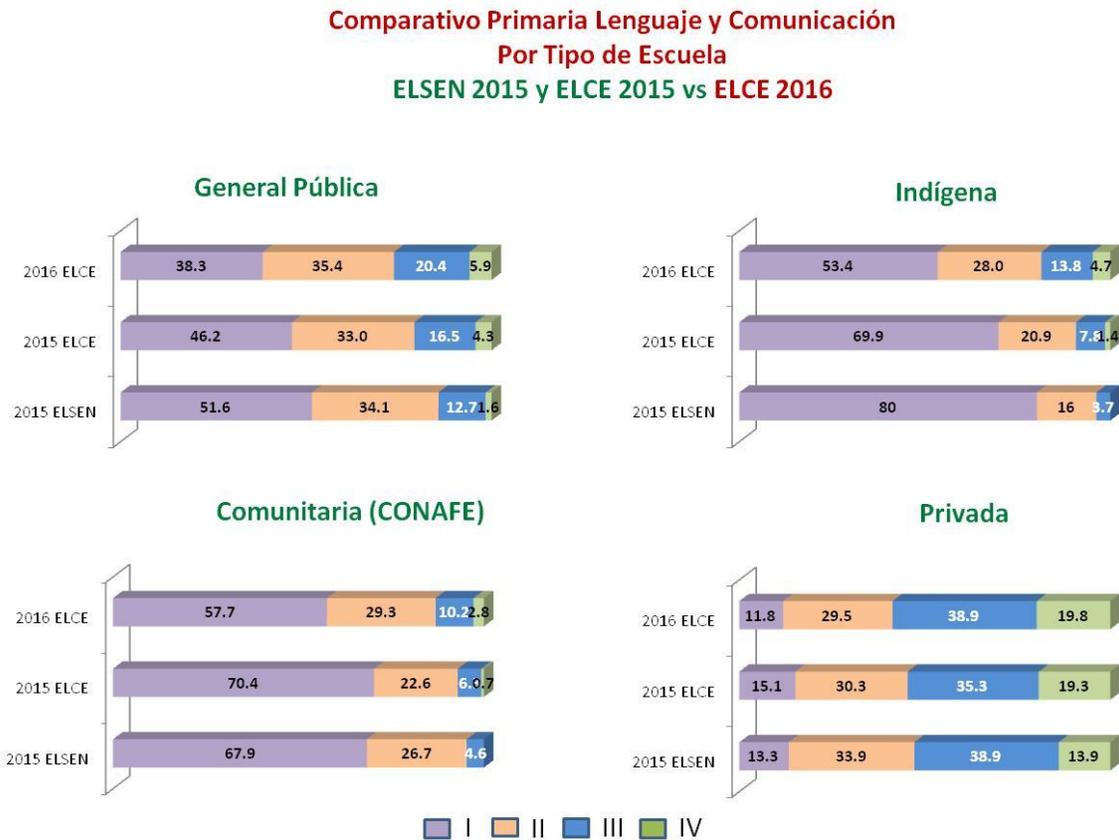
En términos proporcionales, las escuelas indígenas mejoraron 200% más que las escuelas generales en Matemáticas y 125% más en Español. Hay que considerar la desigualdad en la infraestructura y equipamiento; acceso a servicios básicos y a TICs; dispersión geográfica; la supervisión errática; con estudiantes cuya segunda lengua es el español y siendo en su mayoría escuelas multigrado, lo que obliga al análisis de los factores que incidieron para lograr la mejora progresiva.

Es evidente que la mejora es mayor en Matemáticas que en Español, dado que más del 60% son hablantes del español como segunda lengua.

PLANEA¹⁷⁰

A 2015 SEP decidió cambiar la prueba Enlace por Planea, con la participación del INEE, con los resultados que hay hasta hoy de 2015 y 2016.

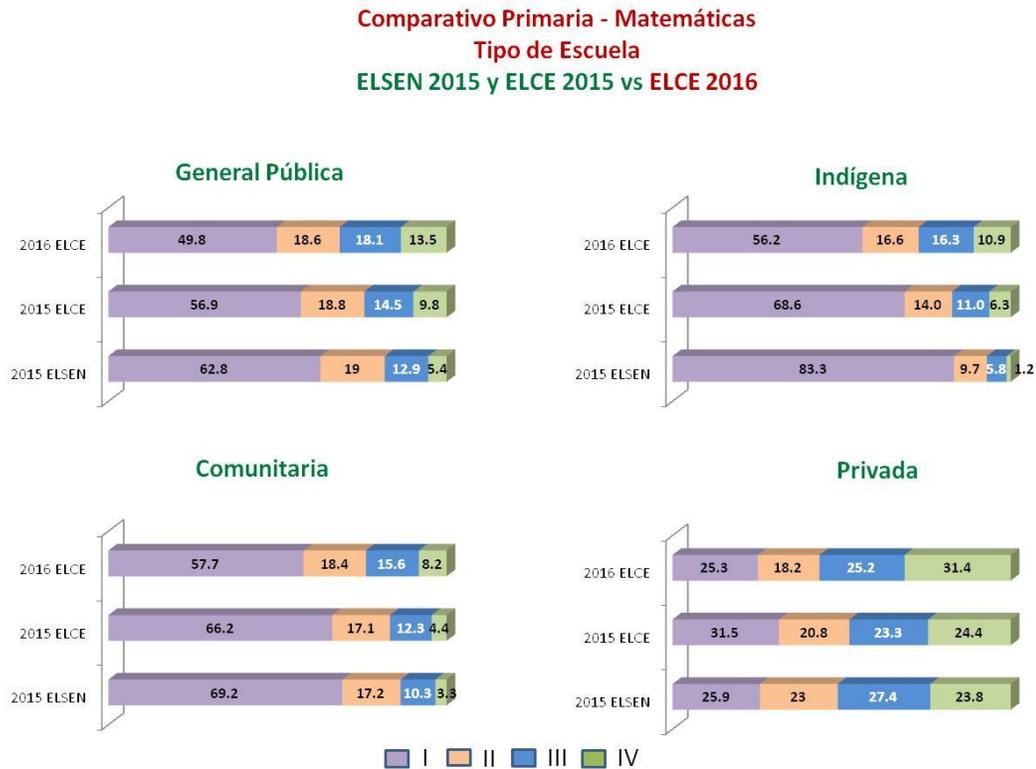
Gráfica 11. Evaluación de Centros Escolares, PLANEA 2015 y 2016. Lenguaje y Comunicación



Fuente: INEE

¹⁷⁰ Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes, PLANEA, que inicia su aplicación en 2015 a la educación obligatoria.

Gráfica 12. Evaluación de Centros Escolares, PLANEA 2015 y 2016. Matemáticas



Fuente: INEE

Respecto a los resultados que arrojó la primera aplicación de la Evaluación Planea en 2015, prevalecen brechas entre lo alcanzado por las escuelas indígenas y el promedio nacional, pero que el sistema educativo nacional tenga entre 70% y 50% de estudiantes en el nivel I, el más bajo, hace patente que **en ambos casos, indígena y promedio nacional del SEN, los resultados son insatisfactorios.** Respecto del Nivel IV, el más alto, hay 1.3% y 6.04% de niños indígenas, mientras que el promedio nacional registra 2.6% y 6.8%, en el mismo orden, Lenguaje y comunicación y Matemáticas. **En este resultado del Nivel IV, hay una brecha de menos de un dígito en Matemáticas entre indígenas y el promedio nacional.** Si se comparan los resultados 2015-2016 de la ELCE-PLANEA con los resultados de

la prueba Enlace, la tendencia de avance progresivo en escuelas indígenas es consistente.

Comparando los resultados ELCE-PLANEA¹⁷¹ de los años 2015 y 2016, hay una progresiva mejora, aun mayor, proporcionalmente, por parte de las escuelas indígenas, considerando lo siguiente: a) Que las evaluaciones Planea tienen problemas para su aceptación en entidades como Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Michoacán, cuyas escuelas en 2015, aplicaron las evaluaciones en menos de 25% de los casos, teniendo entonces reservas sobre la representatividad de esos resultados; b) Que todas las evaluaciones son en español (el INEE no ha diseñado evaluaciones en las diferentes lenguas indígenas) y c) Que un 80% de los niños en escuelas indígenas tienen diversos grados de bilingüismo, en tanto resuelven las evaluaciones en español, siendo su segunda lengua.

9.3. Programa editorial para la NNA indígena. Atención a la diversidad lingüística

El desinterés constante por la educación plurilingüe basada en la lengua materna en los países con diversidad lingüística, ayuda a explicar las grandes diferencias en los resultados educativos. Si bien abordar la lengua de enseñanza es una tarea cargada de desafíos técnicos y posiblemente políticos, es una cuestión fundamental que los países y las regiones deben abordar en profundidad si no quieren dejar a nadie atrás.¹⁷²

Un activo de la educación pública son los Libros de Texto Gratuito desde los años sesenta en general y desde los años noventa en educación indígena, en la que la evolución se aceleró entre 2008 y a la fecha, llegando a abarcar 36 lenguas y 62 variantes.

¹⁷¹ Evaluación de Logro en Centros Escolares, se aplica en 6º de primaria y en 3º de secundaria, en forma censal. Plan Nacional de Evaluación de los Aprendizajes.

¹⁷² UNESCO. Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2016. La educación al servicio de los pueblos y el planeta: Creación de futuros sostenibles para todos: Unesco 2017. P 314.

El Programa editorial de las escuelas indígenas se diseña y co-elabora con los equipos directivos y técnicos DGEI, el profesorado, IES y de investigación, para identificar prácticas socioculturales, cumplir con la contextualización de aprendizajes, la pertinencia y la apropiación de derechos.¹⁷³ Importante señalar la necesidad de enfatizar la gradualidad de las expresiones idiomáticas (por lo contemporáneo o el desarrollo del niño o niña) y los aspectos gramaticales.

Gráfica 13. Producción editorial DGEI para escuelas indígenas y migrantes

Materiales educativos multiformatos en lenguas indígenas y Español



No existe una partida presupuestal para el programa editorial de la niñez indígena y migrante, pero se resuelve anualmente con las economías y/o con la colaboración de las AEL, lo que explica el comportamiento irregular de la producción.

Fuente: DGEI 2017

9.4. Participación de las escuelas indígenas en diversos programas. La búsqueda de la equidad

La histórica falta de equidad del SEN ha generado rezagos en la atención educativa a la población indígena. A 2014, la *Reforma* ofreció programas de infraestructura y equipamiento, además intensificó la dotación de recursos directos a la escuela,

¹⁷³ DGEI, Dirección de Apoyos Educativos, consultada en agosto de 2015.

aproximándose con ello a una política integral. Para el caso de las escuelas indígenas, el reto del SEN es mayor, en tanto los criterios de distribución de los recursos e insumos han sido tradicionalmente del centro a la periferia.

Adelante se muestran la creciente, aunque insuficiente participación de escuelas indígenas en los programas, y cuyo inicio, se sitúa mayormente después de 2015.

Gráfica 14. Participación de Escuelas Indígenas en el Programa Nacional de Convivencia



PNCE. Objetivo: Favorecer el establecimiento de ambientes de convivencia escolar sana y pacífica que coadyuven a prevenir situaciones de acoso escolar en Escuelas Públicas de Educación Básica propiciando condiciones para mejorar el aprovechamiento escolar. **Participa 14% del total de escuelas indígenas.**

Gráfica 15. Participación de Escuelas Indígenas en el Programa de Inclusión y Alfabetización Digital



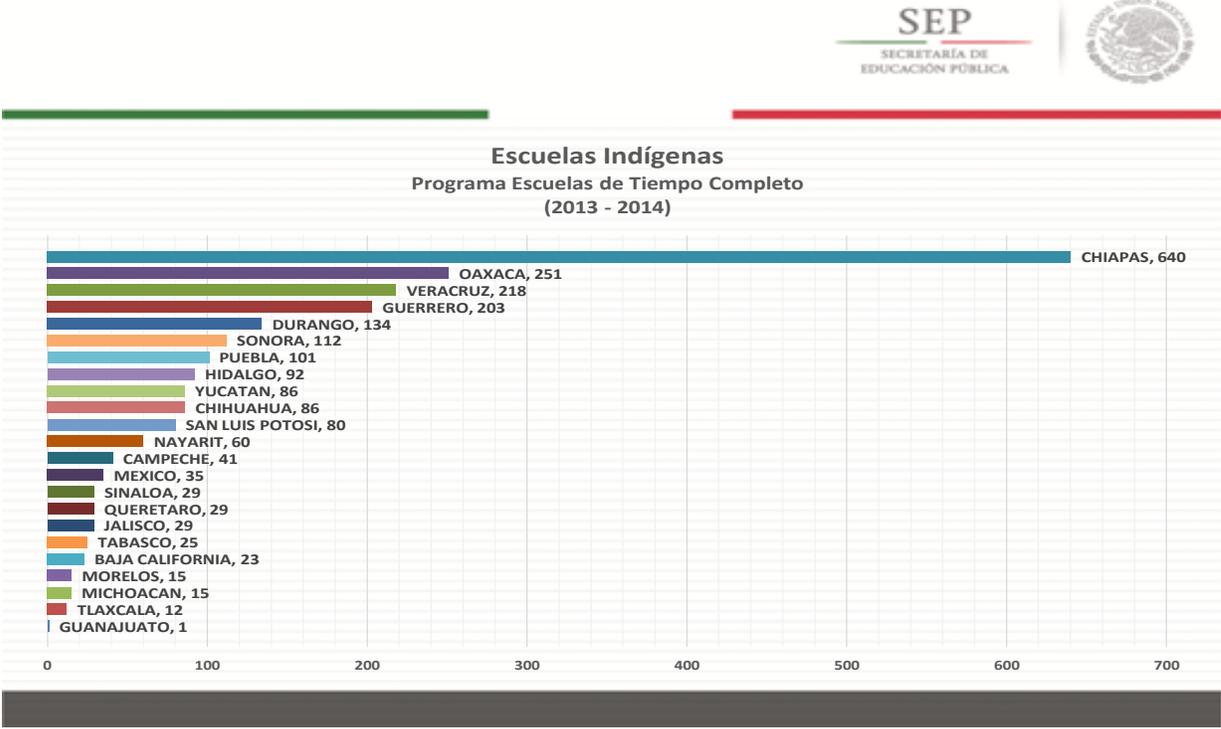
PIAD. Objetivo: Fortalecer el sistema educativo mediante la entrega de dispositivos personales, promoviendo la reducción de la brecha digital y el uso de las TIC en el proceso enseñanza-aprendizaje. **Participa el 27% del total de primarias indígenas.**

Gráfica 16. Participación de Escuelas Indígenas en el Programa Escuelas de Tiempo Completo



PETC: Objetivo: Reforzar las competencias de lectura y escritura; matemáticas; arte y cultura; recreación y desarrollo físico, extendiendo la jornada escolar entre 6 y 8 horas a la semana. En las escuelas en los 405 municipios de la Cruzada nacional contra el hambre, (86% de las indígenas) se incluye la alimentación. **Participa el 34% del total de las primarias indígenas, el PETC está en las entidades con alta matrícula indígena.**

Gráfica 17. Participación de Escuelas Indígenas en el Programa Escuelas de Tiempo Completo. 2013-2014



Hay sentido de equidad en la participación en el PETC en OAX, CHIS, VER y GRO, coincidiendo con la mayor matrícula del subsistema indígena y el alto rezago educativo.

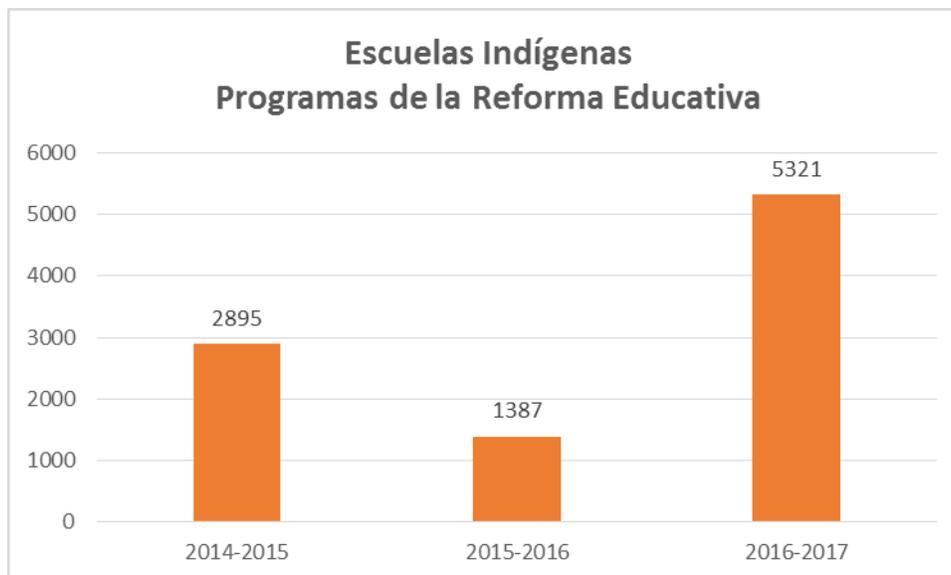
Programas que realizan acciones de infraestructura y equipamiento.

Gráfica 18. Participación de Escuelas Indígenas en el Programa Escuelas Dignas



Se observa que inicia una intervención importante en las escuelas indígenas para 2014-2015, retrocediendo el avance a 2015. **Participa el 13%.**

Gráfica 19. Participación de Escuelas Indígenas en el Programa de la Reforma Educativa



No obstante la prioridad que se expresa en las ROP, la incidencia del PER es en **1 de cada 4 escuelas indígenas.**

Gráfica 20. Participación de Escuelas Indígenas en Escuelas al CIEN



Participa el **12.07%** del total de escuelas indígenas y las intervenciones van en retroceso respecto a 2016. Considerando que el rezago en infraestructura es mayor en las escuelas indígenas en el conjunto del Sistema, es necesario un cambio en los criterios de selección, que las incluya prioritariamente.

Estos datos representan avances progresivos en la aplicación de una política integral. En otros periodos, menos del 5% de las escuelas indígenas obtuvo recursos; a 2016, hay más de 12mil intervenciones, en infraestructura y en el envío de recursos para la gestión desde lo local. Hay evidencias de que progresivamente el SEN se mueve hacia la equidad, aunque aún hay una distancia importante para una cobertura total, siendo tan inmediatas las intervenciones. En las redes sociales el profesorado indígena expresa su satisfacción por los recursos que llegan ahora con mayor frecuencia a sus escuelas.

En cuanto a otros programas, un análisis realizado en 2013, muestra que la política de desarrollo social y educativo intersectorial ha tenido un avance progresivo en integralidad y aplicación de acciones afirmativas. Se muestra el número de escuelas en los municipios en la CNCH, destacando el mayor porcentaje de participación de las escuelas indígenas, mayor que la de centros del Conafe y de escuelas generales.

Tabla 6. Cobertura de Educación Indígena en municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre

Modalidad	TOTAL DE CENTROS A NIVEL NACIONAL	TOTAL DE CENTROS EN LOS 1012 MUNICIPIOS	PORCENTAJE DE ATENCIÓN
Escuelas Indígenas	19,758	16,970	85.89%
Centros Comunitarios	31,332	20,138	64.27%
Escuelas Generales	138,004	95,776	69.40%

Fuente: Elaboración propia con datos Estadístico 911, cifras a inicio de curso 2013.

También se encuentran 1.098 millón de NNA indígenas en preescolar y primaria beneficiados por la integralidad de la política pública, a través de la CNCH:

Tabla 7. Niñez indígena en edad escolar beneficiados, con uno o varios de los siguientes programas que conforman la CNCH

SEP	CDI	SALUD	SECRETARÍA DE ECONOMÍA	SAGARPA	SEMARNAT	SEDESOL	SEDATU	STPS
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (SEDESOL-SALUD)	Programa de becas	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Fondo de Microfinanciamientos a Mujeres Rurales	Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)	Pensión para Adultos Mayores	Programa de Vivienda Digna	Programa de Apoyo al Empleo
Programa Escuelas de Tiempo Completo	Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable	Programa de fomento a la economía social	PROCAMPO Productivo	Programa de Empleo Temporal (PET) (SCT)	Programa Empleo Temporal (PET)	Programa de Garantías para la Vivienda Popular	Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral
Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	Caravanas de la Salud	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	ProÁrbol	Programa 3X1Migrantes	Programa de Vivienda Rural	
Atención a la Demanda de Educación para Adultos (SEP-INEA)	Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	Seguro Médico Siglo XXI		Programa de apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura	Fomento para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre	PDZP	Programa Habitat	
Estrategia de medición de peso y talla junto con la dotación de nutrimentos a menores de 5 años, embarazadas y lactantes (SEP-SALUD)		Seguro Popular		Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (SEMARNAT-CONAGUA)	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsá, S.A. de C.V.	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	
				Apoyo al Ingreso, Objetivos y la Comercialización	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (SEMARNAT-CONAGUA)	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsá, S.A. de C.V. (DICONSA)	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	
				Manejo Postproducción		Programa de Apoyo Alimentario	Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	
				Apoyo a Agricultores hasta de 3 Has				

Fuente: SEDESOL, mapa de dependencias y programas.

[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/7_MAPA_DE_LA_CNCH_\(DEPENDENCIAS_Y_PROGRAMAS\).pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/7_MAPA_DE_LA_CNCH_(DEPENDENCIAS_Y_PROGRAMAS).pdf)

La concurrencia de estrategias desde el enfoque de inclusión y las condiciones crecientes de equidad, en tanto la participación de las escuelas indígenas se amplió con la CNCH y con los diversos programas y recursos del SEN, hace promisorio que se dinamicen las transformaciones en curso detonadas en 2008.

La mejora progresiva en los índices de reprobación, deserción o eficiencia terminal, hace evidente los efectos de un movimiento académico con identidad, una acción pública para la gestión de capacidades, el fomento de expectativas sobre lo alcanzable y la creación o el fortalecimiento de la acción local. Ampliar la cobertura de las intervenciones para aproximarse al 100%, es el reto.

9.5. Los procesos de institucionalización desde lo local y a través del trabajo de campo

La caracterización de la educación indígena exige que los agentes del Estado mexicano tengan un acercamiento en el sitio donde ésta tiene lugar, lo que les permita contextualizar las intervenciones. Esto es comprendido por la administración y los equipos que laboran para asesorar y hacer trabajo colegiado con los actores, que pueden ser el profesorado en sus diversas funciones o las y los integrantes de las comunidades. Para expresar estas tareas institucionales, particulares para generar estrategias pertinentes en la concreción de las políticas públicas se recuperaron y analizaron los informes de comisión del personal de la DGEI, 2011-2013 y 2015 y se construyeron categorías que permitieran saber su incidencia en la gestión de la gobernanza. Éstas refieren a las visitas a escuelas, los encuentros con supervisores, directivos, profesores y asesores académicos para la diversidad, mujeres y hombres, así como diversas actividades colegiadas con otras instituciones u organizaciones.

Estos informes, también son susceptibles de ser analizados como registros relevantes para conocer los contextos, las relaciones que se establecen en campo, la manera en que se enfrentan situaciones inesperadas y contienen información importante de las prácticas laborales realizadas en conjunto con AEL; también son

testimonios del contacto con diversos actores comunitarios que inciden en los procesos educativos; intervienen en estos eventos, profesionales académicos que analizan y reflexionan acerca del proceso educativo y de sus repercusiones sociales.

Existen profesores, asesores, supervisores, jefes de zona y directivos que comparten con sus alumnos la pertenencia a alguno de los pueblos originarios de México, situación que los hace partícipes de diversas prácticas, valores, lenguajes y códigos culturales que les permiten conocer con cierto grado de profundidad los determinantes de cada cultura.¹⁷⁴

Es relevante mencionar que a partir de 2013 la SEP se propuso privilegiar a los centros educativos, espacios del proceso educativo y propiciar la toma de decisiones desde lo local. Se trata de dar mayor poder a docentes, directivos, supervisores, jefes de sector, padres de familia y demás actores sociales, quienes cotidianamente contribuyen en la construcción del sistema educativo. En este punto, podemos decir que el profesorado indígena tiene ya una historia vivida y la Administración Pública desde la educación, tiene que ofrecer oportunidades para la participación activa y corresponsable de los diversos actores sociales, enarbolando una función pública con cierto activismo institucional, reinventando, precisamente, su cultura institucional.

Si bien, en las vastas definiciones de gobernanza, todavía no existe un límite preciso entre las acciones del Estado y de la sociedad¹⁷⁵ la mejor forma de incidir a nivel regional y local, es partiendo de la capacidad de auto gestión escolar, el trabajo colegiado y organizado. Aun cuando no es posible establecer una cadena directa de mando que haga compatible la planeación enunciada por la Dirección General con las actividades desarrolladas en todos los estados que imparten educación indígena, en función de la descentralización educativa de 1992, si son permanentes

¹⁷⁴ SEP-DGEI Rosalinda MORALES GARZA. Coord. Cuando lo que nos queda en el corazón se convierte en acción. Experiencias y prácticas docentes sistematizadas en contextos de educación indígena y migrante. Primera edición 2012, México, p 37.

¹⁷⁵ María del Carmen PARDO. comp. De la administración pública a la gobernanza. México: El Colegio de México; 2003.

los espacios de interlocución basados en el reconocimiento del liderazgo, el expertise de la DGEI y la identificación con sus principios, así como la identidad que el profesorado indígena manifiesta con la institución, puesto por evidente en las diversas evaluaciones.

En esta interlocución, es posible armonizar principios y líneas de trabajo para la intervención eficaz, partiendo de la articulación de objetivos comunes que son base para la gestión de acuerdos y para la coadyuvancia de DGEI en demandas de asesoría específica de las entidades, vía los directivos de educación indígena. Incluso podemos identificar documentos en los que se observa evidencia de que algunas entidades como Puebla, Yucatán, San Luis Potosí, Chihuahua entre otras, que sincronizaron sus programas y proyectos con los postulados por la DGEI, sin ignorar el contexto de los grupos originarios de la región.¹⁷⁶

En base a lo enunciado previamente, es que también se propuso analizar, si a partir del trabajo de campo de los equipos DGEI, era posible generar una serie de categorías para identificar las tareas con las AEL y determinar el nivel de *gobernanza* o mínimo la capacidad de incidir en la auto gestión.

- Autodeterminación de currículo
- Consolidación y resolución desde lo local
- Plataformas de participación
- Democratización de los servicios públicos
- Rediseño de la Administración Pública
- Marco de responsabilidades
- Facultades delegadas
- Adaptación del gobierno a entornos específicos
- Garantizar el cumplimiento de los supuestos
- Montaje de red de relaciones
- Aglutinar lógicas y agentes para enfrentar retos

¹⁷⁶ Yolanda JIMÉNEZ NARANJO, y Rosa Guadalupe MENDOZA ZUANY. Evaluación integral, participativa y de política pública en educación indígena desarrollada en las entidades federativas. México: Universidad Veracruzana; 2012, p 1020.

- Gestión descriptiva y formativa
- Formas de hacer gobierno que sustituyen el poder político
- Capacidades estratégicas en agentes
- Modelos de solución
- Recursos extra-gubernamentales

Criterios para clasificar los informes de comisión.

Se tomaron en cuenta las definiciones que apoyan la hipótesis de la identificación de rasgos de gobernanza en las tareas de campo, reagrupándolas así:

- Plataformas de participación: En este rubro se clasificaron diversas actividades que la DGEI realizó encabezando trabajos con otras instancias educativas y sociales, como cursos, formación, asesorías y apoyos a docentes.
- Montaje de red de relaciones: Acciones que refuerzan los nexos de comunicación e intercambio de capacidades, recursos y experiencias entre la DGEI con los agentes educativos en las entidades, con docentes, universidades y demás centros de enseñanza e investigación.
- Gestión de acciones formativas: Planeación y acuerdos sobre formación con docentes, directivos, supervisores, asesores y demás personal involucrado en la educación indígena para que puedan mejorar el desempeño del alumnado.
- Autodeterminación de currículo: se enfoca en las actividades relacionadas con la elaboración y validación de los contenidos educativos dirigidos a una población infantil indígena
- Consolidación y resolución desde lo local: se refiere a la transferencia de la capacidad de decisión y ejecución a nivel local y estatal.
- Marco de responsabilidades. Se clasificaron acciones de participación de DGEI con otras instituciones de la AP. Se agruparon todos los actos que, si bien no están mencionados por los estatutos internos, forman parte de un trabajo en conjunto que favorece el nivel de pertinencia de las políticas públicas.

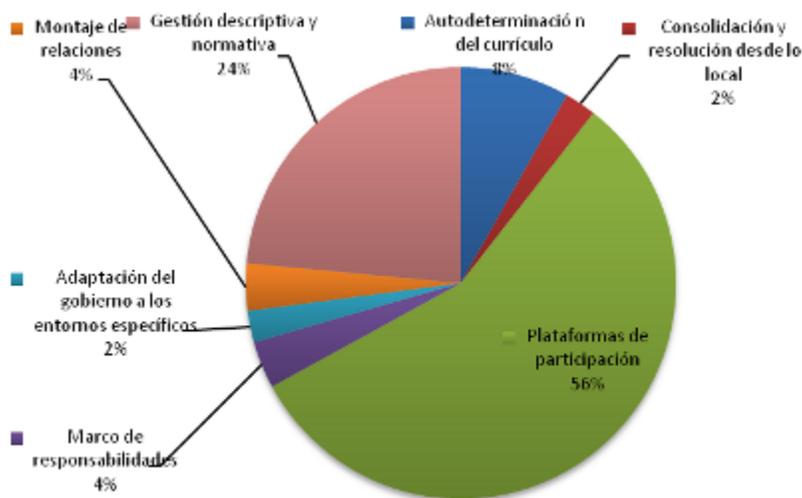
- Gestión normativa. Se refiere a actividades que la DGEI debe realizar en las entidades, para el funcionamiento de los programas y otras responsabilidades.
- Aglutinar lógicas y agentes para enfrentar situaciones especiales. La DGEI mantiene comunicación y acuerda intervenciones con actores locales, como congresos, reuniones y eventos para el intercambio de información y experiencias educativas; se incluye el contacto y el diálogo horizontal con supervisores, directivos, asesores y personal docente.
- Capacidades estratégicas en agentes. Se reconoce la acción de los actores educativos en contextos específicos y la participación convocada “on demand” para que personal de DGEI coadyuvara en la toma de decisión de los agentes locales en la concreción de estrategias, programas o acciones.
- Garantizar el cumplimiento de los agentes. Labores especializadas de acompañamiento, desempeñadas por la DGEI a diversos proyectos estatales y tareas para valorar el funcionamiento de planes y programas de la AP.

La información presentada es sujeta de modificaciones en la medida que las comisiones para el trabajo en campo es una actividad permanente en DGEI, sin embargo acotamos a los años en que el presupuesto vino disminuyendo para mostrar la consistencia de la incidencia en campo. También, en el Anexo 11 se presentan algunos párrafos descriptivos de informes de comisión, por parte de integrantes de la DGEI; dichos informes conservan las características señaladas en las comisiones de los años previos y revelan las dificultades que pueden encontrarse frecuentemente en el trabajo en campo, presiones políticas, limitaciones financieras o tecnológicas, entre otros.

A manera de síntesis.

Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, más de la mitad de las comisiones desempeñadas en el periodo corresponden a acciones de “Plataformas de Participación.”

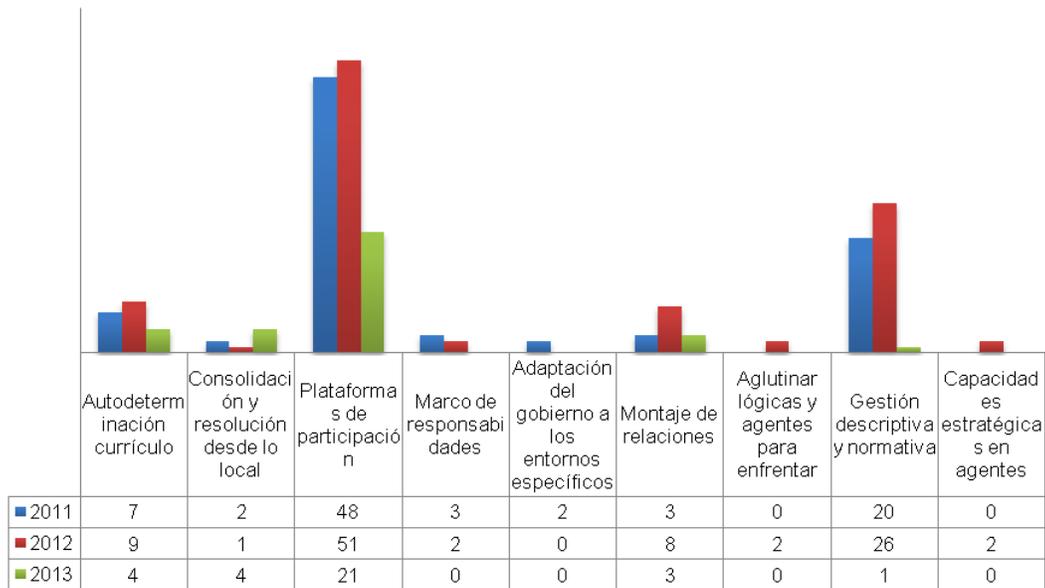
Gráfica 21. Comisiones llevadas a cabo por personal de la DGEI entre 2011-2013



Fuente: Elaboración propia basado en documentos DGEI.

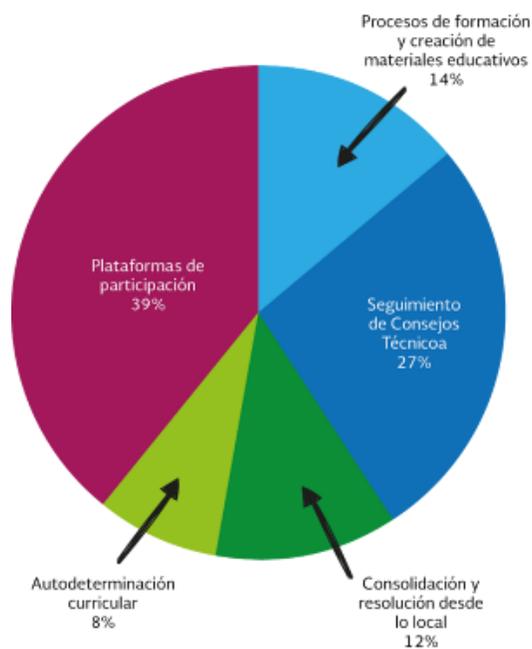
La Tabla 8 muestra, desagregada por año, el tipo de comisiones que llevó a cabo el personal de la DGEI. Una conclusión preliminar sería que en 2013 disminuyó el número de eventos “Plataforma de participación” respecto a los años precedentes. El rubro de promoción de Derechos Humanos cobró relevancia en el mismo año, así como las labores enfocadas a “Garantizar el cumplimiento de los agentes...” debido a la implementación de los Consejos Técnicos Escolares cuya instalación intenta desarrollar una administración más auto-gestiva desde lo local.

Tabla 8. Tipo de comisiones que llevó a cabo el personal de la DGEI por año entre el 2011-2013



Fuente: Elaboración propia basado en documentos DGEI

Gráfica 22. Tipo de comisiones que llevó a cabo el personal de la DGEI en el 2014



Fuente: Elaboración propia basado en documentos DGEI

En función de las políticas de la Subsecretaría de Educación Básica, en el 2014 se añadieron dos categorías: Seguimiento de Consejos Técnicos Escolares y Procesos de formación y creación de materiales educativos. En cuanto al seguimiento de las asambleas escolares, cabe indicar que estos eventos fueron clasificados en el 2013 –fecha en la que reiniciaron estas actividades- como parte de las Plataformas de Participación. Sin embargo, dado el elevado número de sesiones de consejo que el personal de esta dirección ha seguido durante ese año, obligó a crear la nueva categoría, como lo permite la Teoría fundamentada.

En cuanto a las actividades dedicadas al proceso de formación de materiales educativos (libros de que sirven como guía y apoyo a maestros frente a grupo y demás personal docente involucrado en la educación indígena), se puede decir que en los años anteriores, fueron agrupadas en otros rubros, porque uno de los retos para clasificar los oficios de comisión en los grupos presentados a lo largo del texto es la multiplicidad de funciones de quienes desempeñan comisiones en campo; éstas se aprovechan para desarrollar diversas actividades en razón de que los contextos de las escuelas son geográficamente distantes y cuando se realiza el trabajo en poblaciones no cercanas a la capital, el profesorado, los asesores académicos en la diversidad, directivos o supervisores tienen que realizar recorridos que pueden tomar medio día o más, de tal forma que es necesario abordar varias tareas en el mismo encuentro. Algunos de los mencionados informes de comisión podrían agruparse en más de una categoría, pero se hizo la clasificación para distinguir las acciones en la gestión de la gobernanza desde una práctica institucional que ha podido ser realizada por la apropiación de las y los diversos involucrados de una administración de lo público, entendido como responsabilidad de todos.

También se puede observar un descenso de actividades de comisión en 2013 con respecto a los años precedentes. Lo cual es directamente relacionado a un inicio de administración y en el marco de una disminución grave de presupuesto para la DGEI; además se relaciona con cambios en las prioridades y con la centralización

de la toma de decisiones, adicionando el efecto de las modificaciones legales derivadas de la Reforma 2013 que tuvieron que ser concluidas para dar un nuevo marco legal a definiciones administrativas que al ser dependientes de la reforma legal, tardaron en dar cauce a la actividad institucional.

Lo que es observable, desde la clasificación inicial que se estableció a partir de la lectura de las comisiones, es que las líneas de trabajo descritas expresan un impulso al trabajo colaborativo; decisiones colegiadas; reconocimiento de contextos; búsquedas de resolución en común y atención de la diversidad desde la gestión pública, en suma, rasgos de la gobernanza.

Por lo tanto, estos reportes de comisión reflejan la interacción entre diversas instituciones educativas y sociales que se encuentran engarzadas en la creación y circulación del conocimiento, entendido como una práctica social en materia de educación básica indígena. Por ende, son herramientas útiles para conocer el grado de autonomía de gestión con que realizan sus funciones, además de proporcionar un modelo analítico que permite conocer la capacidad de articulación de propuestas desde lo local, con miras a identificar con estos elementos, la gestión de cada uno de los involucrados y las oportunidades de ser más eficaces en estas tareas que abarcan un promedio de 1800 a 2000 días anualmente. Es decir que en un día podemos identificar hasta 6 o 7 integrantes de DGEI en las entidades, supervisiones o escuelas.

Capítulo 9.6. Mapa estratégico

Una vez descritas las condiciones clave de la educación indígena básica en el contexto nacional y en el Sistema Educativo Nacional, es necesario destacar los procesos puestos en marcha para el desarrollo de la política pública en el desempeño institucional de la DGEI, que como ya se mencionó en los capítulos anteriores, tiene la mayor incidencia en la educación básica indígena.

Al analizar el desempeño antes de 2007 y con los indicadores de escuelas indígenas, marcando amplias brechas respecto a promedios nacionales, (82%-92% indígena y nacional en Eficiencia terminal en primaria, por ejemplo) desde DGEI se observó la necesidad de transformar la gestión de lo público hacia la eficacia y ser consistentes con la perspectiva de derechos. Así, teniendo como recurso la participación histórica del profesorado, misma que podía ser potenciada desde la institución, para orientarla a resultados, se consideró gestionar la gobernanza del subsistema. Desde inicio de siglo y hasta 2007, la DGEI tenía un bajo nivel de institucionalidad ¹⁷⁷y pobre desempeño, de manera que se replanteó el despliegue de la política así:

Tabla 9. Enfoque de política pública en educación para población indígena



Fuente: Elaboración propia

¹⁷⁷ La alta rotación de mandos medios directivos provocada por una administración errática, una falta de gobernabilidad de la institución, además del escaso apoyo de la Subsecretaría de Educación Básica, colocó a DGEI en un alto riesgo de desaparecer, sumándose a ello la decisión de crear a principios de siglo la Coordinación general de educación intercultural y bilingüe en una duplicidad de funciones y una competencia por el presupuesto dedicado a la niñez indígena, sin que Cgeib tuviera una relación orgánico funcional, ni programa o indicadores de desempeño.

En los ámbitos expresados, está la perspectiva de inclusión que armoniza con los rasgos de la gobernanza en tanto que la inclusión en educación, implica que todos los agentes y actores tienen como fin común eliminar o minimizar las barreras para el aprendizaje y la participación, reconocen la necesidad de construir ambientes donde el trato digno sea la base de las relaciones y se impulse el desarrollo del potencial de todos. Esto permitió fortalecer el trabajo colaborativo, corresponsable y solidario, teniendo como eje los derechos humanos y los principios universales.

Los dispositivos que se propusieron a 2008 en el despliegue de la política, pueden sintetizarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 14. Dispositivos que se propusieron a 2008

Dispositivos de intervención. Educación para todos.

Atención a la diversidad: niñez indígena, en situación de migrante y/o en riesgo de exclusión

Estrategia para la Calidad de la Educación; Autonomía e integralidad: **Federalismo**

Interinstitucionalidad, transversalidad y transectorialidad en los tres niveles de gobierno para **mejorar condiciones de educabilidad y de operación**. Convenios Marco, ROP y Planes Nacionales y locales. Acciones afirmativas.

Innovación y desarrollos pedagógicos y didácticos: respuestas articuladas

Marcos Curriculares y Parámetros Curriculares

Vínculo lengua indígena, currículo local y nacional, además de recursos y materiales para la atención al **plurilingüismo y al multigrado**

Estrategia integral de profesionalización y formación continua

Redes y comunidades de profesionales de la educación, nals., intl. y locales

Movilización académica con identidad y hacia la profesionalización: pertinente, entre pares, con acompañamiento especializado, en y desde el contexto para concretar comunidades de práctica.

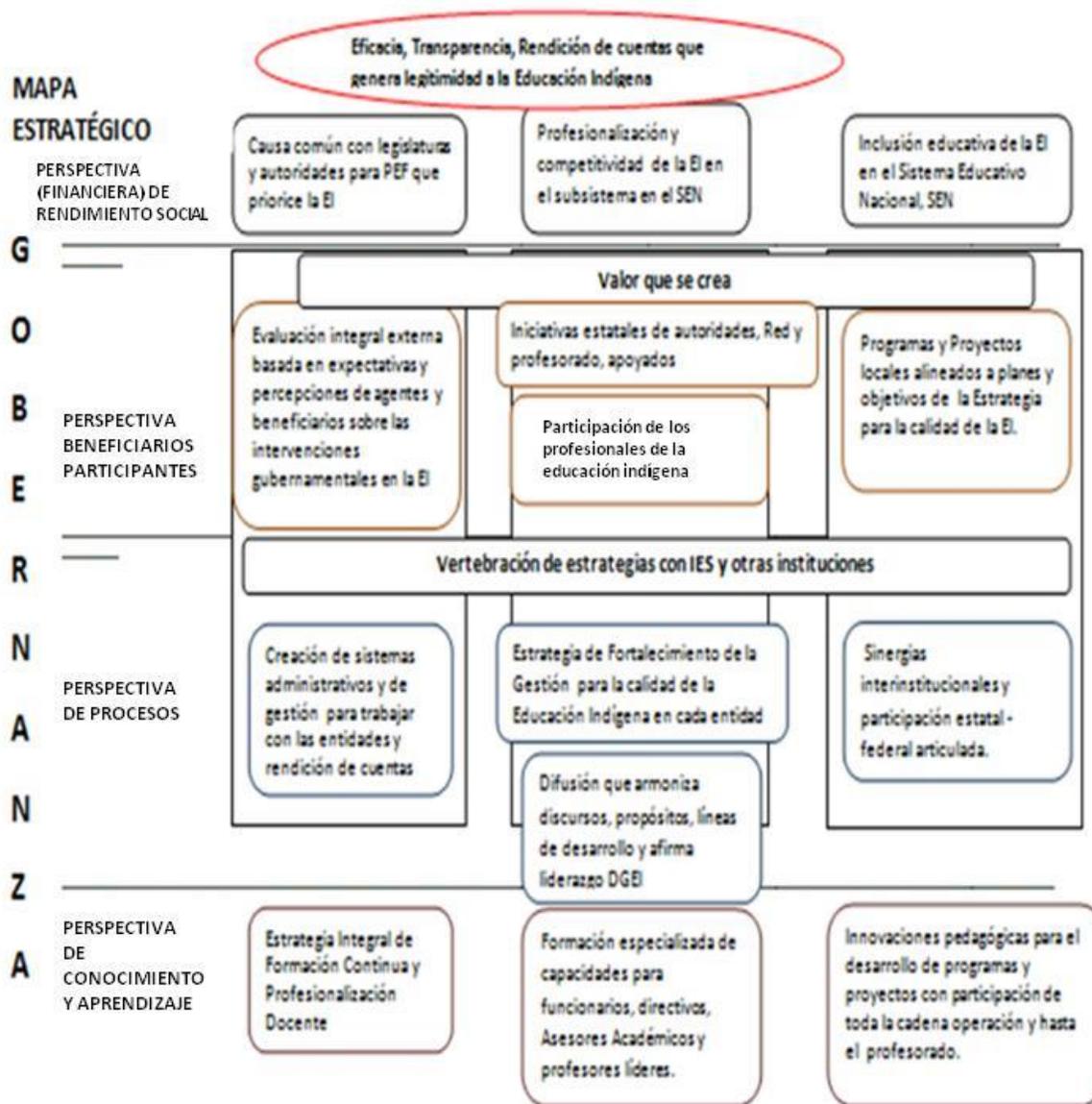
Elaboración propia

Teniendo como punto de partida lo propuesto en los programas sectoriales de educación 2007 y 2013, respecto a la política pública con perspectiva de inclusión y equidad, desde DGEI se normó pedagógicamente una educación básica cultural y lingüísticamente pertinente, para contribuir al cumplimiento del derecho a la educación de las NNA indígenas y migrantes, incorporando en el Plan de estudios de educación básica 2011 la contextualización de sus culturas y conocimientos, acción inédita en la historia de la SEP.

Para 2011, siguiendo los ejes de inclusión y equidad, la DGEI participó en el Acuerdo secretarial 592, institucionalizando por primera vez en la historia y en el artículo V la atención a la diversidad, lo que se retomó en la Reforma 2013, al expresar la atención a la diversidad en la formación docente y la evaluación, así mismo en el Programa Sectorial 2013-2018, que propuso garantizar mejores y pertinentes aprendizajes para todos. Los dispositivos de la Reforma 2013 aplicaron acciones afirmativas para mejorar condiciones de infraestructura y equipamiento, y dar recursos directos a más del 60% de las escuelas indígenas, iniciando una política educativa integral; mientras que en el Plan y programas de estudio de la educación obligatoria 2017 se mantuvieron y enriquecieron las aportaciones relativas a la atención a la diversidad desde la perspectiva de inclusión y equidad y se institucionalizó *Segunda Lengua. Español*.

La acción del gobierno federal a través de DGEI, se basó tanto en la normatividad como en la gestión y/o provisión de insumos para el modelo educativo: materiales y recursos didácticos; formación de agentes e innovación pedagógica, para una educación contextualizada y de calidad, en el marco de la educación inclusiva. Este trabajo ordenado se expresa en un Mapa estratégico, distingue la administración iniciada en 2008, desde se da la gestión de la gobernanza en los procesos de institucionalización y con orientación a resultados. A diferencia de otras administraciones en las que el modelo se consideraba como el cumplimiento de la misión, se optó por mejorar las condiciones de factibilidad del modelo educativo, mayormente gestionando las capacidades de los actores y las sinergias interinstitucionales y multisectoriales.

Cuadro 15. Mapa estratégico



La administración y gestión pública orientada a resultados desde la DGEI en 2008, inició con la aplicación de los dispositivos normativos para reclutar y organizar equipos profesionales y estables que pudieran coordinar e incluso formar, grupos de técnicos y especialistas de la institución, en este caso mediante el Servicio profesional de carrera y unos pocos los contratos de eventuales y honorarios. Por otra parte la percepción de bajo nivel de institucionalidad y de gobernabilidad, derivado de conflictos entre el personal y de una administración errática desde el ejercicio 2000-2006, exigió tanto una administración eficaz, como reconocer las capacidades del personal para que fueran partícipes de las tareas y a partir de esto, lograr un fortalecimiento institucional y recuperar la interlocución y el trabajo articulado con las entidades federativas. Se describieron por ello las acciones estratégicas para armonizar el desempeño con la política pública.

Cabe mencionar que para 2014, la DGEI tuvo a cargo el Programa de Inclusión y Equidad Educativa, PíEE, con los componentes, indígena y migrante, que antes eran programas. El PíEE en su concepto busca hacer realidad el derecho a la educación, con las condiciones básicas para ello, busca beneficiar a las escuelas indígenas y los centros de educación migrante con acciones de fortalecimiento académico, apoyos específicos, contextualización de contenidos y la diversificación curricular, además de equipamiento específico a los segundos y promover acciones interinstitucionales e intersectoriales a favor de los dos. Esta definición de los propósitos del PíEE supera ampliamente lo establecido como atribuciones para la DGEI en el artículo 32 del Reglamento interior de SEP, lo que aunado a un presupuesto en regresividad desde 2014, pone en riesgo su cumplimiento, considerando los recursos federales disminuidos y por ende la posibilidad de contar con contratos de personal especializado adicional a la estructura. La decisión de crear el PíEE en altos niveles de autoridad, limitó la cobertura del trabajo articulado que se había emprendido con las AEL; la más reveladora evidencia se presenta en la atención a migrantes, disminuyendo de 75mil a 49mil servicios a estudiantes, entre 2012 y 2016.

9.6.1. Perspectiva de conocimiento y aprendizaje

Esta perspectiva se situó tanto en la conceptualización del quehacer institucional y una ruta planteada en un *Documento rector* como en el texto *Transformación posible de la educación para la niñez indígena. Contextos, alianzas y redes*. Los equipos directivos de DGEI plasmamos en estos libros las líneas de trabajo que habrían de concretarse a 2013 y continuarían dando frutos hacia adelante. Con la misma relevancia, se focalizó la tarea en la formación y la profesionalización de docentes de Educación Indígena; a 2007 el reto significaba que casi el 80% de los profesores de educación indígena no tenía estudios de licenciatura, por lo que requerían formarse y/o certificar sus competencias docentes con la pertinencia lingüística y cultural que demandaba su desempeño.

La gestión de capacidades fue básica para profesionalizar por equidad e inclusión, tanto por el profesorado, como por las y los niños, y para ello se formó el *Comité técnico interinstitucional para la profesionalización de docentes de educación indígena*¹⁷⁸, convocando desde DGEI a instituciones, autoridades educativas y a profesionales de la educación indígena, con el fin de elaborar el perfil de las y los docentes indígenas y las opciones para elevar su nivel de profesionalización, dedicando los recursos para ello.¹⁷⁹

En este trabajo conjunto colaboraron la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (Ceneval), La Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS), la Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), la Dirección General de Materiales Educativos (DGME), la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE), la Coordinación de

¹⁷⁸ Éste fue puesto en marcha en forma sistemática por el Dr. Yesid Sierra, director en DGEI.

¹⁷⁹ Entre 2008 y 2012, el 70% del presupuesto de la DGEI se invirtió en procesos de formación continua y profesionalización, vía talleres, cursos, encuentros, redes, colegios, comisiones, entre otros y organizando los procesos en coordinación con las entidades, IES y OSC.

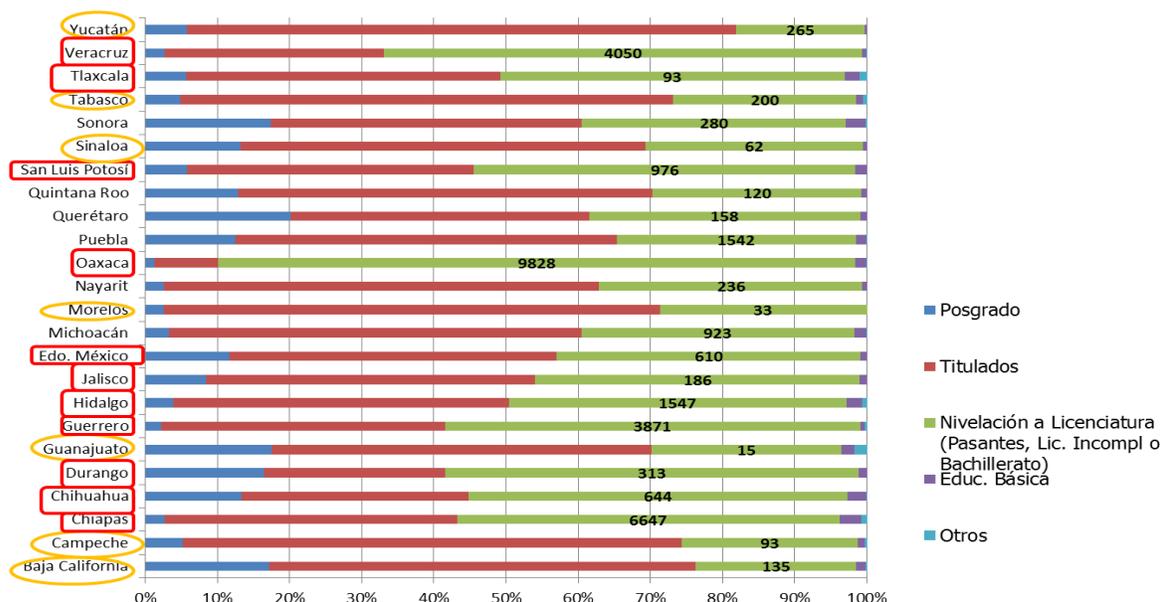
Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB), los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), la Universidad Iberoamericana y la DGEI. Además, los responsables de educación indígena de los estados de Guerrero, Chiapas, Durango y Chihuahua.¹⁸⁰

Adicionalmente, se formuló una oferta diversificada de más de sesenta cursos y diplomados que se registraron en el Catálogo de Formación Continua de la Dirección General responsable en SEP, poniéndose a disponibilidad de todas las entidades. Destaca la participación de 40mil docentes en el curso *Parámetros curriculares. Lengua Indígena*, lo que ilustra el interés de los docentes o los 10mil que se registraron en los diplomados sobre *Atención a la diversidad y Asignatura Lengua indígena*. Las respuestas que se fueron construyendo en la DGEI han partido del convencimiento de que la tarea institucional se basa en propuestas que tomen ventaja de las características distintivas de los pueblos indígenas, reconociendo su capacidad de actuar desde lo colectivo y por sus aspiraciones, además de la especificidad de niveles de exigencia que la realidad impone en aulas y escuelas multiculturales, multigrado, bilingües o plurilingües. La diversificación de la oferta formativa y la accesibilidad en las entidades y regiones, detonó interés del profesorado en torno a derechos humanos; liderazgo transformacional; igualdad y no discriminación; asignatura lengua indígena; mejora académica; la educación cultural y lingüísticamente pertinente, entre otros.

Posteriormente, a 2013 la Ley del Servicio Profesional Docente establecería normas para que el profesorado pudiera participar en los programas de incentivos y promociones, lo que renovó la exigencia para que el subsistema tuviera condiciones competitivas bajo las nuevas reglas. La sistematización de datos a 2016, sobre la formación del profesorado y sus oportunidades de obtener un grado, son una fuente para la toma de decisiones:

¹⁸⁰ Cfr. SEP. Profesionalización y formación continua para docentes indígenas y en contextos de diversidad. Una política educativa, México, 2012 México: SEP, SEB, DGEI; 2011, p.37-38.

Gráfica 23. Formación del profesorado y sus oportunidades de obtener un grado



Fuente: Elaboración DGEI

La sistematización de datos impulsada por los seminarios permanentes con el cuerpo directivo para la focalización de acciones, fue una importante línea de trabajo para una gestión pública asertiva. Se crearon cinco sistemas de información, diseñados y sostenidos por el personal de DGEI.

9.6.2. Perspectiva de procesos

Las transformaciones que se han venido enunciando, tuvieron que partir de una gestión que desde 2008 tomó el control del funcionamiento de la institución y administró positivamente las relaciones con las representaciones sindicales; regularizó el cumplimiento de la normatividad y llevó a cabo la aplicación de sanciones ante resultados de auditorías que colocaron en falta a más de la mitad de los integrantes de la institución a 2010. Se contó con una Coordinación administrativa profesional y efectiva que estableció procesos regulados y sistemas

de control al interior, así como promovió la comunicación y las relaciones cercanas, en la búsqueda de definir y alcanzar los objetivos institucionales.

Mientras que para articular relaciones interinstitucionales y con los docentes y las AEL, se propuso crear en 2008 la *Estrategia de Fortalecimiento a la gestión para la calidad de la educación indígena*, como una interesante plataforma de participación y acuerdo para la acción multisectorial desde lo local. Las mesas interinstitucionales funcionaron periódicamente, teniendo como convocante al Secretario estatal y a la Titular de DGEI, comenzando por un diagnóstico que no existía hasta entonces, respecto de las condiciones en que se prestaba el servicio, las áreas de oportunidad para transformar los procesos claves e identificar prioridades. A partir de 2008, también se informó a los directivos de educación indígena sobre los recursos que recibiría su entidad, por transparencia y para asegurar que se dedicaran a la educación indígena en específico. Se llevaron registros sobre las líneas de trabajo y se establecieron planes de acción estatales.

La Estrategia permitió revertir la ausencia federal y reactivar la política estatal por la educación indígena, además de visibilizar y articular el trabajo de los directivos de educación indígena que se percibían marginados en las secretarías estatales. Para la orientación a resultados, los referentes a considerar fueron tanto los resultados estatales de las escuelas indígenas en ENLACE, como el nivel de profesionalización del profesorado. Cabe destacar que los mecanismos de la *Estrategia* fueron reconocidos como eficaces, tanto que fueron replicados por el Programa Educativo para el mejoramiento del logro educativo, PEMLE en la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, DGDGIE, llevándola a las escuelas rurales y generales en desventaja social.

Por su parte, los procesos de formación continua que convocaban a un rango de 200 a 300 profesores en encuentros, talleres o seminarios regionales, nacionales e internacionales, en los que tenían papeles activos, de formadores de formadores o bien presentando sus buenas prácticas, permitieron consolidar los marcos conceptuales para la acción; el liderazgo de la institución y la identidad de los profesionales de la educación indígena con la misma. Adicionalmente, el

acompañamiento que hacían los equipos directivos y técnicos de DGEI, así como los Asesores Académicos en la Diversidad (AAD), fortalecieron el trabajo colegiado e hicieron que el profesorado se sintiera tomado en cuenta por la SEP, convirtiéndose en enlaces de las estrategias, la oferta formativa, los nuevos materiales y las líneas de trabajo en curso. Considerando la alta dispersión geográfica donde se concentraba la asesoría de los AAD, su papel fue invaluable.

En varias entidades, la organización de eventos de formación o encuentros internacionales del subsistema de educación indígena tuvo un papel relevante incluso convocando el interés de los gobernadores, tanto por la acción inédita desplegada por el profesorado y todos los agentes e instituciones asociados, como por el interés en la mejora de las condiciones y de los indicadores de su entidad. Más de 100 eventos de formación a nivel federal y estatal se efectuaron anualmente entre 2008 y 2011, convocando a miles de profesores indígenas.

En la perspectiva de procesos, para la vertebración de estrategias con IES y otras instituciones, en su papel como convocante, desde DGEI se hicieron sinergias interinstitucionales y una participación estatal-federal articulada, que derivó en diversos convenios que han fortalecido el cumplimiento de objetivos, algunos de estos se describen en el Anexo 17, pero por ahora menciono las instancias con las que se convinieron trabajos especializados con impacto en las escuelas y los profesores: UNAM, UAM-X, Afluentes AC, Centro de Estudios Educativos, CONABIO, Universidad de Oriente, Universidad Intercultural del Estado de México, Centro de Estudios Educativos, FLACSO, Fundación Voces y Vuelos, UPN, Universidad Iberoamericana, Universidad Autónoma de Yucatán y Universidad de Oriente, entre otras.

Adicional y gradualmente se propuso crear sistemas de gestión de la información para la administración de los diversos programas y componentes, llegando a cinco para 2013, lo que arrojó una mejor capacidad de respuesta ante las diferentes instancias de evaluación, transparencia y rendición de cuentas. Sistemas como el *Sistema Nacional de Control Escolar de Migrantes, SINACEM*, aportaron a la visibilización, la continuidad educativa de la niñez en situación de migración y al

conocimiento de sus trayectorias, así como fue el medio para proporcionar la información a SEDESOL, instancia que ofrece estímulos a la permanencia a estos NNA. El Sistema Promajoven, orientó y dio seguimiento a la distribución pertinente de becas; en ambos casos, se han propuesto la mejora continua de sus diseños. A 2017, se creó el *Sistema de seguimiento a las directrices para la atención educativa de NNA indígenas*, a raíz de la respuesta institucional de SEP al INEE.

En los procesos de formación especializada de capacidades para funcionarios, directivos, Asesores Académicos y profesores líderes, el Programa Asesor Técnico Pedagógico, ATP, se potenció con el Programa para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural, PAED-ATP. Las asesorías técnico pedagógicas para docentes se incrementaron, se elevó la compensación a estos asesores y se les formó entre 2008 y 2012 con cursos de hasta 60 horas. Diversas evaluaciones como de CIESAS, COLMEX y UPN valoraron positivamente la pertinencia del Programa PAED-ATP para el mejoramiento de las competencias docentes de educación indígena; su impacto en la mejora de los resultados de ENLACE en las escuelas asesoradas; una amplia aceptación del programa por parte de los beneficiarios, e incluso Coneval premió su sistema de información y seguimiento en 2011 y 2012.

La publicación de la *Revista Tequio Educativo*, presentada en Puebla en 2010 y su difusión periódica entre el profesorado y las instituciones y organismos asociados, trajo una normalización y armonización de discursos, indispensables para articular los propósitos y ampliar perspectivas, con las aportaciones de actores en espacios y ámbitos diversos en el desarrollo de la educación, las lenguas y las culturas indígenas. Una constante *Síntesis informativa diaria*, editada desde DGEI, también comparte noticias sobre eventos, acciones y acontecimientos interesantes en las entidades, así como los discursos de la APF y el SEN; adicionalmente el intercambio en redes sociales fomenta un conocimiento y diálogo alrededor de los objetivos, intereses, expectativas y logros comunes alrededor del país y en lo internacional, también revelan en ocasiones, las tensiones políticas y sociales. El profesorado

afirma su identidad con DGEI y con su titular en la serie de intercambios de información al respecto de los temas comunes.

Cursos de desarrollo humano hubieron de llevarse a cabo en tanto los equipos de reorganizaban y montaban nuevas relaciones y prácticas institucionales para la gobernabilidad de la dependencia y su orientación a resultados. Fueron bienvenidas y alentadas las participaciones de los equipos técnicos, administrativos y directivos. Estos últimos lograron en 90% de los casos una continuidad que derivó en la consolidación de propuestas pedagógicas e intervenciones en campo, bien valoradas por el profesorado que recuperó así la asistencia técnica especializada en una relación horizontal, incluyente y constante con la institución. Los registros de DGEI contabilizan más de 1800 días en campo, anualmente, lo que implica una relación muy cercana, tanto para recuperar percepciones, expectativas y aportaciones, como para brindar orientaciones didácticas y asistencia técnica en sitio.

Respecto a los procesos para la creación de liderazgos, adicional a la tarea de convertirse en formadores de sus pares, entre los profesores y asesores en la diversidad, se efectuaron intercambios internacionales, inéditos, mayormente a través de la *Beca Semilla*, con la participación de la Universidad de Georgetown y el financiamiento conjunto de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y la SEP, a través de DGEI. En 2008 se inició la formación especializada en manejo de TICs para la docencia y el diseño de objetos de aprendizaje. Para incentivar las tareas desde lo local, durante 2008 y 2009, también se entregaron recursos extraordinarios a las AEL que permitieron adquirir un vehículo por entidad y equipos de cómputo para el 100% de los AAD y de los Supervisiones indígenas, acción inédita en la intervención gubernamental a favor de los líderes locales de la educación indígena. No obstante lo anterior, fue observable como algunas AEL, no respetaban los convenios interinstitucionales en los anexos técnicos, vulnerando la confianza del profesorado que cada vez se comunicaba más interestatalmente.

En estos procesos, podemos concluir que la interlocución con las AEL, a través de la *Estrategia para el fortalecimiento de la calidad de la educación indígena*; la consolidación del Programa PAED-ATP con asesores especializados; el incremento en las oportunidades de profesionalización y formación continua (colegios, comisiones, redes) y el acceso a la información sobre los recursos federales se relacionó positivamente con el avance en los resultados educativos. Vale decir, que en la administración 2007-2013, los registros encontrados sobre intervenciones en infraestructura y equipamiento son menores a 350 y el equipamiento se limitó al ofrecido por la DGEI en un piloto de 500 equipos en escuelas de la región wirarika de Nayarit y náhuatl de San Luis Potosí. La etapa posterior a 2014, incluiría más de 2mil intervenciones en infraestructura y otras tantas en la provisión de tabletas.¹⁸¹

La acción específica de crear programas de estudio de la asignatura Lengua indígena avanzó gradualmente, no obstante que desde 2004 se había iniciado con el proceso de crear los *Parámetros curriculares* para la Asignatura Lengua indígena, fue en 2008 que se promovió su publicación y a 2016 se tuvo la creación de 4 programas. Sin dar menor mérito a la participación activa del profesorado, probablemente el método del director de encabezar personalmente las tareas de formación en comisiones, mantuvo un rendimiento menor que el que tuvieron los procesos de profesionalización o a la diversificación de materiales educativos. Hubo de crearse una coordinación para la elaboración de programas de lenguas indígenas para mejorar la calidad como la cantidad en esta línea de trabajo.

A continuación se describen las etapas que se siguen para el diseño de los programas de lenguas indígenas y la participación de diversos actores.

¹⁸¹ Ver Indicadores pp 120-121.

Cuadro 16. Primera etapa: Investigar las prácticas de lenguaje como objeto de conocimiento para su conversión a objetos de aprendizaje escolar

Primera etapa: Investigar las prácticas de lenguaje como objeto de conocimiento para su conversión a objetos de aprendizaje escolar.

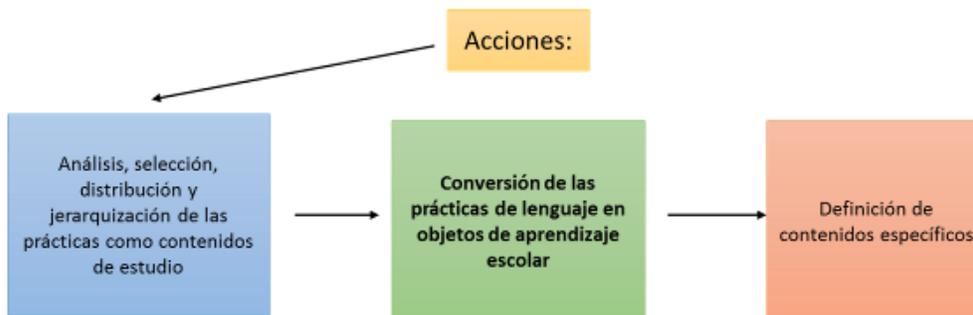


Producto: Un informe con la descripción de 30 prácticas del lenguaje, que será presentado en forma de libros.

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 17. Segunda etapa: Transformar las prácticas de lenguaje en una propuesta de enseñanza y aprendizaje en el aula

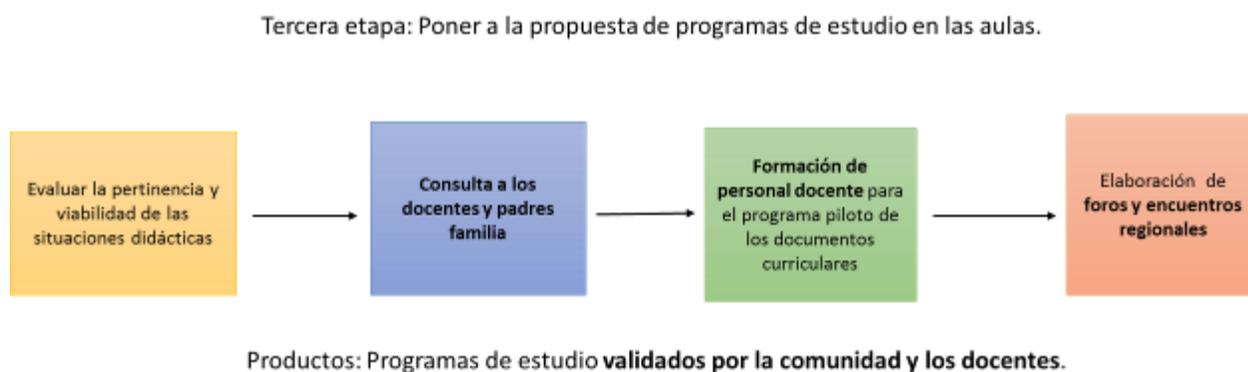
Segunda etapa: Transformar las prácticas de lenguaje en una propuesta de enseñanza y aprendizaje en el aula.



Productos a obtener: propuestas de programas de estudio para la educación primaria indígena.

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 18. Tercera etapa: Poner a la propuesta de programas de estudio en las aulas



Fuente: Elaboración propia

Las etapas descritas arriba, evocan la complejidad, la participación y el mayor tiempo que implica la elaboración de programas de Asignatura Lengua indígena, que en su proceso se aproxima a la consulta a los pueblos indígenas desde lo local y en lo que les atañe. No obstante, es necesario decir que mientras que los referentes culturales están presentes en los procesos, la lingüística requiere un mayor espacio de desarrollo en los aprendizajes esperados.

9.6.3. Perspectiva de beneficiarios-participantes

El hecho de experimentar de manera directa los obstáculos, requerimientos, necesidades y expectativas de carácter educativo en contextos indígenas, sólo por mencionar algunos aspectos, les ha permitido transitar de simples testigos de la educación, a profesionales hacedores de la educación indígena.¹⁸²

¹⁸² SEP-DGEI Rosalinda MORALES GARZA. Coord. Cuando lo que nos queda en el corazón se convierte en acción. Experiencias y prácticas docentes sistematizadas en contextos de educación indígena y migrante. Primera edición 2012, México, p.40.

La coorganización de eventos de formación continua, seminarios y congresos que en los años previos a 2013 llegaron a ser más de 100 a nivel nacional y con la asistencia promedio de 250 profesionales de la educación en cada uno de éstos, estuvieron siempre presididos por la autoridad educativa local y en algunos casos por los gobernadores o el propio titular de educación. La formación de colegios, comisiones y redes de *Profesionales de la Educación Indígena* derivó en el incremento de los canales de comunicación, de establecimiento de prioridades a nivel estatal y la apropiación de líneas de acción federales. El diálogo, la participación en cursos y diplomados, así como en los procesos de formación en diálogo con académicos universitarios, propició que el profesorado fuera actor relevante, proactivo y con alta responsabilidad sobre lo planeado y lo logrado.

Aunado a lo anterior, los mecanismos para identificar y seleccionar los contenidos de los libros de texto, los materiales de contextualización o los juegos didácticos, siempre partiendo y regresando al campo y sus actores, reveló una más pronta apropiación de los recursos y materiales, en tanto los créditos de todos, se registraban en cada uno de los libros. Asesoras como Lesvia Rosas y Yolanda Ramírez Carballo desplegaron estrategias interesantes para formar al profesorado e intercambiar buenas prácticas a través de la *Red de Profesionales de la Educación indígena*, a nivel presencial y virtual. Esta acción colaborativa transitó hasta 2013 y generó muchas iniciativas similares. De la Red de Educación Intercultural que encabeza la Dra. María Bertely, se generaron aprendizajes y se identificaron coincidencias, fortaleciendo las estrategias desde la voz y las expectativas del profesorado y de los integrantes de comunidades.

Las peticiones recibidas en DGEI, no solamente de las secretarías o direcciones de educación, sino de supervisiones, directivos y maestros, mostraron que se había tomado el liderazgo, se confiaba en la institución y sus capacidades de asistencia técnica y coadyuvancia en la misión de la educación de la niñez indígena. Por su parte, las y los integrantes de comunidades indígenas, se involucraron en la identificación y recuperación de prácticas socioculturales que fueron integradas en

los materiales de contextualización y de formación; los juegos didácticos y los programas de Lengua Indígena. Todos han recibido sus créditos en los textos publicados, a nivel personal, escolar y comunitario. Es relevante decir que estas tareas, la mayoría de las veces, se realizan sin apoyos locales, por ello cuando se entregaron recursos y eran administrados desde lo local, se consideraba como un reconocimiento del valor de su acción.

El papel de las NNA también es fundamental para la iniciativa de los *Libros cartoneros* propuestos y financiados por DGEI, significaron una estrategia para desarrollar la reflexión sobre la lengua y su gramática, sintaxis, entre otros. En ésta se han involucrado la niñez, además de maestros y personas de la comunidad. Es una estrategia que ha sido replicada por numerosos maestros, incluso perdiéndose su origen (Xalapa, Veracruz 2010), percibiéndose como es, algo propio del subsistema y encabezado por diversos profesores a nivel local, algo que permite fortalecer la lengua y sus posibilidades de expresión en textos, ilustraciones y formatos innovadores, alcanzado un alto grado de apropiación.¹⁸³

El profesorado ha generado importantes innovaciones desde la práctica y la manera en que los profesores y las comunidades se involucran, habla de una participación que no se observa en otros tipos de servicios; deviene ésta del sentido de comunalidad, característico de los pueblos indígenas, mismo que es un recursos que la planeación de las políticas públicas deberá considerar para que éstas tengan soporte.

1. Por otra parte, la constante negación de los avances por parte de las instancias evaluadoras, refuerza la percepción de bajas expectativas sobre lo alcanzable y reta la resiliencia de los actores, incluidos quienes trabajan en la administración pública, quienes tienen claridad sobre las prioridades y como atenderlas, pero que viven las limitaciones normativas, de presupuestos o de capacidad de gestión, en tanto cambian los enfoques de la administración.

¹⁸³ En 2016 DGEI ha informado que los Libros cartoneros han impactado en 250 mil NNA indígenas y la mayoría de los talleres han sido encabezados por el Mtro Eleuterio Olarte y la Mtra. Juana Zacarías, directivos en esta institución.

9.6.4. Perspectiva de rendimiento social

Causa común con legislaturas y tomadores de decisión para que el PEF priorice la Educación Indígena y se desarrolle una política integral.

Los avances alcanzados por el despliegue de la política de educación indígena, tuvieron su base en la participación creciente de actores, mayor capacidad de interlocución y acuerdos, así como en la gestión de capacidades; aún con presupuestos fluctuantes fue posible mover indicadores. La posibilidad de contar con presupuestos asignados por la H Cámara de diputados, HCD, que permita a las dependencias de la AP el desarrollo de la acción pública, depende de diversas variables, desde mi percepción es necesario que:

- Que las y los legisladores tengan mayor interlocución con la estructura de la APF, más allá de los informes documentados, para que haya asertividad y transparencia en la asignación de recursos con fines y poblaciones específicos, como las indígenas y migrantes.
- Que las autoridades tomadoras de decisión por parte de la SEP se formen y trabajen desde la inclusión y la equidad para que la asignación del presupuesto, tenga precisamente esta perspectiva.
- Que existan mecanismos sistemáticos de rendición de cuentas y difusión del desempeño y la participación de las dependencias ante la sociedad y ante mecanismos internacionales como el Foro permanente de asuntos indígenas en la ONU.
- Que la SEP difunda los retos y las especificidades de la educación indígena para una mejor comprensión y apoyo por parte de las OSC, las fundaciones y la sociedad. Hay impactos negativos por los mitos anclados en los imaginarios o basados en estudios de caso que generalizan hallazgos específicos de escuelas o muestras no representativas y por el

desconocimiento de las condiciones inequitativas en las que labora el profesorado.

9.7. De los discursos y percepciones de los actores en la educación indígena

Durante la gestión que ocupa este trabajo, se solicitaron diversos trabajos de evaluación, en coordinación con organismos internacionales como PNUD y otras instancias, considerándose como fuentes para reconocer o no los rasgos de gobernanza y los mecanismos que la institución pudo desarrollar en este sentido. A partir del estudio *Sistematización de Prácticas Paradigmáticas de la Educación Indígena en México. Construcción de Ciudadanía y Educación Indígena: Prácticas con Equidad*¹⁸⁴, se generaron categorías de análisis que responden a procesos de gobernanza. En éste se recuperaron las percepciones de las y los involucrados en la educación indígena.

Se recurrió al trabajo de campo *desde la teoría crítica de la educación, ya que uno de sus puntos centrales radica en la explicación de los fenómenos sociales, a partir de la interacción con los sujetos directamente involucrados en el problema...*¹⁸⁵ Que sean los propios agentes de la educación indígena, quiénes expresen sus concepciones, es una relevante fuente de discursos a interpretar.

Al inicio de *Sistematización de Prácticas Paradigmáticas*, se plantea que:

El objetivo del presente informe es identificar las prácticas paradigmáticas en Educación Indígena que ha llevado a cabo la Dirección General de Educación Indígena, DGEI en México. Para esto se han sistematizado las buenas prácticas que se han adelantado desde esta entidad y de estas se han ubicado aquellas que cumplen los requisitos de ser consideradas como paradigmáticas, es decir, que se

¹⁸⁴ PNUD, SEP, SEB. *Sistematización de Prácticas Paradigmáticas de la Educación Indígena en México. Construcción de Ciudadanía y Educación Indígena: Prácticas con Equidad*. México: PNUD, SEP, SEB; 2013

¹⁸⁵ PNUD, SEP, SEB. *Sistematización de Prácticas Paradigmáticas de la Educación Indígena en México. Construcción de Ciudadanía y Educación Indígena: Prácticas con Equidad*. México: PNUD, SEP, SEB; 2013, p XIV.

convierten en un punto de referencia obligado en la comunidad que se articula en torno a la Educación Indígena.¹⁸⁶

Siendo además que la recolección de información se realizó a través de entrevistas a funcionarios de alto nivel de la DGEI. En las entidades mencionadas se llevaron a cabo con los directores, directoras, jefas o jefes de departamento, encargados de la toma de decisiones a nivel estatal en políticas públicas en torno a la Educación Indígena. A 145 docentes y asesores de las diferentes regiones en donde se tomó la muestra. A 36 madres y padres de familia, 10 autoridades locales y 6 agentes municipales.¹⁸⁷

Cabe considerar la diferenciación que se detalla en el texto respecto a lo que son Buenas prácticas y la Prácticas paradigmáticas, porque desde esta diferenciación pueden interpretarse supuestos en las transformaciones que conllevan participación y procesos incluyentes, característicos de la gobernanza.

Cuadro 19. Buenas prácticas y Prácticas paradigmáticas

Buenas prácticas	Prácticas paradigmáticas
<p>Experiencia focalizada.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia local que puede ser replicable • En contextos similares. • Aporte de conocimientos específicos. • Prácticas pedagógicas alternativas incorporan algunos elementos del contexto. • Aplicación de recursos eficientes y eficaces. 	<p>Resultado de los cambios estructurales en el sistema educativo, reflejado en la política pública y su financiamiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En los procesos formativos se recupera la memoria histórica y social que considera el contexto para su cuestionamiento y transformación a favor de condiciones inclusivas, equitativas e igualitarias de bien común. • Existe una responsabilidad social que da cuenta de la conciencia del sujeto para sí y como parte de una colectividad.

Fuente: Elaboración propia a partir del texto en la página 70 de Sistematización de Prácticas Paradigmáticas de la Educación Indígena en México. Construcción de Ciudadanía y Educación Indígena: Prácticas con Equidad. México: PNUD, SEP, SEB; 2013, p XIV.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p XIII.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p XVI.

Para extraer algunas categorías en la gestión de la gobernanza, se presentan ahora una serie de discursos expresados por los involucrados en el proceso de investigación sobre las prácticas paradigmáticas en educación indígena:

- Equidad en los sistemas educativos (**E**quidad)
- Incentivos docentes (**I**ncentivos **D**ocentes)
- Interacción entre los distintos niveles de gobierno, y entre éstos y las organizaciones empresariales y la sociedad civil (**I**GOSC) y claro papel de los diferentes actores en la toma de decisiones, la planificación participativa modalidades participativas de gestión del poder (**P**articipación) (**I**GOSC y **P**)
- Mecanismos de rendición de cuentas la transparencia en el uso de los recursos por parte a las comunidades y a los otros actores sociales interesados. (**R**endición de **C**uentas)
- Eficacia, Calidad (**C**alidad **E**ducativa)
- Contextualización (**C**ontextualización)
- Reconocimiento Derechos y Legislación en derechos (**D**erechos **L**ingüísticos y de la **N**iñez)
- **A**utonomía (**A**)

A continuación se presentan algunos de los discursos identificados en los resultados de la investigación, ejemplificando citas textuales que responden en su interpretación a las categorías de análisis, refiriéndose a modos de hacer en la gestión pública, la participación de diversos agentes en los procesos detonados y como los sujetos lo enuncian desde su voz, percepciones y aspiraciones.

En el caso del profesorado indígena, se destacan sus aportaciones desde la iniciativa, el involucramiento en la misión que definen y diferencian, así como las estrategias que responden a sus expectativas, derivado esto de actos dialógicos e incluyentes. En este sentido, desde la administración pública en DGEI y con las AEL es posible interpretar y dar cauce a los sujetos, su memoria histórica, referentes culturales, valores y capacidades específicas (del profesorado indígena, mayormente), en favor de la causa común: la educación de la niñez indígena

Tabla 10. Discursos sobre los modos de hacer la gestión de lo público. Derechos Lingüísticos y de la Niñez

<p><i>Un rasgo central de las políticas que se construyen con el enfoque progresivo es que se basan en la normatividad internacional en materia de derechos humanos. p 4.</i></p>
<p>El Marco Normativo Nacional... <i>Plan Nacional de Desarrollo... Programa Sectorial de Educación 2007-2012... Programa Nacional de Derechos Humanos... Política del Gobierno Federal en Materia de Derechos Humanos y Educación... Subcomisión de Educación en Derechos Humanos... Proyecto de Programa Nacional de Educación en Derechos Humanos 2010-2012... Conceptos de Educación en Derechos Humanos p. 9 a 17.</i></p>
<p>La diversidad lingüística y cultural como un horizonte real en la educación indígena... <i>Recuperación de experiencia docente. Aprecio por la educación pública. Hacer que las cosas sucedan. Visibilizar las diferencias. No partir del déficit en las malas experiencias, sino de las fortalezas. Crear contrapesos, gobernabilidad, gobernanza, acuerdos comunes y la fluidez de los recursos económicos para todas las entidades. p. 22 y 23.</i></p>
<p>Criterios que definen una Práctica Paradigmática... <i>Niñas y niños tienen derecho a recibir educación de calidad con equidad; se cuenta con un enfoque integral de atención; perspectiva a largo plazo continuidad en las políticas públicas.; empoderamiento: sujetos de derechos, todas y todos tienen el mismo derecho a desarrollar su potencial con plenitud. p. 85 y 86.</i></p>
<p>Director de Educación Indígena estado de Yucatán: <i>... Hoy hay una preocupación por la gente que nos ha considerado seres humanos, que nos han visto como iguales, como mexicanos, antes no estaba muy definido que se le dieran clases a los niños en su lengua materna. Cuando se comenzó a dar educación bilingüe nos convertimos en los grandes protectores de la cuestión lingüística, ahora tenemos que dar clase maya-español y trabajar fuertemente donde hay dominio de la maya para que los niños aprendan de manera más objetiva. p. 156.</i></p>
<p>Capítulo V Recomendaciones y propuestas: La lengua como expresión de la cultura... <i>la posibilidad de incorporar como un apartado específico la construcción histórica y reivindicaciones del derecho a la educación de los pueblos y las mujeres indígenas, su evolución en la historia reciente del país y en el mundo, a partir de su lengua, cultura y autonomía, esta última explicada como la posibilidad de consulta, formas de organización propias donde el personal docente indígena tiene claro que pertenecen a una doble nacionalidad, como parte de sus pueblos indígenas y como parte de su país, México. p. 169.</i></p>

Fuente: Elaboración propia

Tabla 11. Discursos sobre los modos de hacer la gestión de lo público. Interacción entre los distintos niveles de Gobierno y Participación

<p><i>De acuerdo con las líneas señaladas, la DGEI trabaja y apuesta por un nuevo enfoque que corresponda a las necesidades educativas específicas del campo que le compete y considera:... Lograr incorporar redes de trabajo interinstitucional con las diferentes dependencias que atienden a la población indígena, para crear sinergias favorables y coadyuvar en el desarrollo de propuestas concretas y políticamente viables (trabajar en coordinación). p. 27.</i></p>
<p><i>En estas 24 entidades de la República se ha venido trabajando bajo las siguientes líneas de acción: La coordinación de acciones estatales y la integración de recursos interinstitucionales de nivel federal, estatal y municipal, para abatir rezagos en cobertura, infraestructura, equipamiento, uso de nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), capacitación de maestros bilingües y transparencia en la asignación de plazas. La orientación y acompañamiento constante con las entidades, para mantener e incrementar sus resultados, a través de esquemas de</i></p>

colaboración con estados pares, proyectos regionales y programas compartidos interinstitucional e interestatalmente...La participación activa de todos los integrantes del Sistema Educativo Nacional, alumnos, alumnas, padres de familia y de otros actores sociales en el proceso educativo, para consolidar el enfoque integral de la educación. p. 38 y 39.

Testimonios sobre la gestión por resultados de la DGEI Maestra Rosalinda Morales Garza, responsable de la DGEI...los recursos y materiales educativos bilingües, plurilingües con pertinencia lingüística y cultural...innovación pedagógica que implica [...] una intervención mucho más integral, holística, mucho más participativa con todos los actores para, precisamente, cumplir los supuestos normativos para que tenga lugar la educación pública en la diversidad, y por otro lado involucrar más a sus agentes y hacerlos partícipes en los retos, en las definiciones desde la planeación hasta la priorización de actividades. Y donde la gestión escolar, la institucional, la sectorial, ha sido un referente muy importante, sin perder el foco de que nuestras obligaciones radican en que un modelo educativo funcione con todos sus componentes: agentes profesionalizados, recursos y materiales disponibles, innovación pedagógica, y a lo que nosotros agregamos la gestión. p.52 y 53.

Maestra Rosalinda Morales Garza, responsable de la DGEI en simultaneidad varias cuestiones, tener la figura del colegio, tener claros algunos de los puntos de los enfoques, enfoque de alfabetización en el aula, trabajo en la comunidad, participación de padres, mejora de la formación docente, todo eso lo teníamos ya muy definido y se fue puliendo a partir de estar trabajando en los colegios. p. 56.

Patricia Gómez Rivera. Directora de Apoyos Educativos de la DGEI... este año, uno de los cambios que hicimos dentro de este concurso (Concurso de narraciones de niños y niñas indígenas), fue en marzo de 2012 llevamos a cabo una reunión con la participación de todos los responsables de narraciones a nivel nacional, entonces de manera conjunta elaboramos la convocatoria, los empoderamos porque entonces ellos fueron decidiendo como iba a ser la convocatoria, en qué fechas tienen que tener ellos terminados sus trabajos, qué tenían que hacer para involucrar a más participantes, y en esa reunión fue muy rica, se crearon acuerdos y compromisos que se vieron cristalizados.... p. 61.

Maestro Juan Jorge Mondragón Reyes. Subdirector de Albergues Escolares y Centros de Integración Social. Dirección de Educación Básica: ...El propio diseño de la estrategia para el fortalecimiento de la gestión es una muestra de este dinamismo que adquirió esta comunicación con los estados. La estrategia es en su conjunto una iniciativa que retoma proyectos locales pero que los empata con dinámicas de carácter interinstitucional tanto en los estados, como en lo local (municipios) como en lo federal. Hay iniciativas que se han generado en los distintos niveles de responsabilidad y se ha buscado darles salida positiva en todos los casos. Fueron varios los procesos. Uno es la prioridad que está definida por posibilidades de realización efectiva en los estados; ese es un criterio. El otro, es el empate de proyectos impulsados por la DGEI y la posibilidad de establecer mecanismos de colaboración entre programas y proyectos de la DGEI y programas y proyectos a nivel local. Y el otro era la retroalimentación producto del intercambio con instituciones que podían coadyuvar en, a atención de temas específicos, que impactaran positivamente en la mejora de las condiciones de la Educación Indígena. p. 63.

Madre de familia, Campeche: El más importante (aporte por parte de la DGEI) en política educativa, fue el presupuesto asignado para la operación de programas, para dotar de material a educación inicial, educación preescolar y primaria, equipamiento a las supervisiones escolares, jefaturas de zona, mesas técnicas [...] (sic) [...] sin su apoyo no se hubiera podido lograr avances por la falta de recursos en el estado; también se promovió la firma de convenios con secretarías del estado y otras dependencias para asegurar el desarrollo de las actividades y así se han obtenido buenos resultados a favor de la Educación Indígena. p. 100.

Educación en Oaxaca:... Los padres y las madres de familia son un factor importante en el desarrollo de la educación, ... Un ejemplo es el visto en la escuela Primaria de San Juan Tamazola, en donde la comunidad de padres eligió el rescate de la Boda Tradicional, de esa forma todos los contenidos del aula giran alrededor de ese tema. p. 137.

Las autoridades, en el entendido de su función, apoyan a las escuelas en la medida de sus posibilidades, saben que son un elemento importante para el aprendizaje del alumnado, así que de manera constante visitan la escuela para participar en las actividades....Las autoridades toman el rol de contralores y supervisores escolares al grado de definir qué profesores son designados y la permanencia de los mismos, tal como lo dice Carlos Méndez Venegas, Agente Municipal de Sta. María Guadalupe Chichotla "Los maestros que no enseñen los correos de la comunidad y traemos a unos que si quisieran enseñar" p. 139.

En el Estado de Yucatán: ... *Los padres y las madres de familia participan más en las actividades escolares, aunque no tanto como se desearía, ha sido un cambio que ha costado trabajo, los padres casi no van y las madres solo cuando se les convoca. Es por ello que ahora las planeaciones tienen contemplado incluir actividades en las que formen parte activa y que tienen como objetivo involucrarlos más a las dinámicas que sus hijos e hijas realizan dentro de la escuela. Se está logrando de modo paulatino, que cada vez más se incorporen madres y padres en la vida escolar, social y comunitaria de los niños y las niñas. p. 160.*

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 12. Discursos sobre los modos de hacer la gestión de lo público.

Contextualización

De acuerdo con las líneas señaladas, la DGEI trabaja y apuesta por un nuevo enfoque que corresponda a las necesidades educativas específicas del campo que le compete y considera:... Implica garantizar un sistema de referentes culturales y prácticas sociales diversas cuya mayor expresión se encuentra en los saberes previos y el reconocimiento de las diferentes lenguas o idiomas indígenas en el marco de la transversalidad de objetivos y su cumplimiento integral. p. 27.

Las perspectivas que se plantea la DGEI contemplan varios factores y actores, y están vistas desde lo pedagógico y curricular, la relación escuela-comunidad, los docentes, las disciplinas. Trabajar con los factores internos y de contexto externo (capital social y cultural):

En el Marco curricular se encuentran contenidos los conocimientos de las culturas indígenas y también de los migrantes, sin perder de vista dos aspectos sumamente importantes: la contextualización y la diversificación p. 40.

Jorge Luis Maravillas Ponce, quien funge como Apoyo Técnico para Preescolar (ATP) de la escuela primaria Liberación, de la localidad Las Higueras, en el municipio de El Nayar, Nayarit:

Los Marcos Curriculares son una herramienta muy importante pues nos permiten retomar las raíces y la cultura de los maestros y los alumnos para convertirlas en los proyectos educativos que llevamos a cabo con el apoyo de los padres y las autoridades. También hay dificultades: algunas comunidades son mixtas, es decir, de indígenas y mestizos; otras son plurilingües y los alumnos hablan español, cora, huichol, mexicano y otras lenguas, un hecho que dificulta la comunicación en el aula. Pero eso no importa, es una dificultad y nosotros tenemos que enfrentarla. p. 40.

Maestro de Chihuahua: *Las mejores estrategias son las que vienen de la comunidad, ahí están, nada más hay que encender las ideas p. 105.*

El principal reto... todas las estrategias proporcionadas por la DGEI, deben adecuarse a las condiciones de cada estado para el logro de ese propósito, y la obligación de adecuarlas es estatal y luego de cada escuela. p. 116.

En materia de género, podemos hablar de una inclusión a medias, donde se determina que a pesar de la fuerte presencia de ellas en la política y las prácticas comunitarias, no dejan de ser afectadas al ser consideradas, en muchos casos propiedad de los hombres. p. 119.

Educación indígena en Nayarit: *Uno de los principales retos que enfrenta la Educación Indígena consiste en seguir avanzando y consolidando los criterios del manejo de la diversidad indígena como valor fundamental del sistema educativo; a partir de ello se fortalece la política de considerar la Educación Indígena como un derecho humano de los pueblos indígenas y promover el involucramiento.* p. 129.

Capítulo V Recomendaciones y Propuestas: *El conocimiento indígena... con la recuperación de los contenidos académicos a partir de la cosmovisión de cada uno de los pueblos indígenas...un ejemplo son los libros cartoneros como posibilidad de divulgación de los conocimientos, tradiciones y aportes a la ciencia por parte de los pueblos indígenas con miras a superar la noción de "conocimiento menor" o folclore....*p. 169.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 13. Discursos sobre los modos de hacer la gestión de lo público. Calidad Educativa

Víctor Vélez de la Cruz, formador nacional de la supervisión de primaria con sede en Tlalchinol, en el estado de Hidalgo: La sistematización es un método muy poderoso: le proporciona al maestro, al director y al ATP los elementos que necesitan para profesionalizar sus labores y brindar una educación de calidad. p. 44.

Todas estas publicaciones destacan por su colorida impresión, la calidad de sus ilustraciones y fotografías, con la finalidad de hacerlas atractivas para los niños a los que se busca atrapar; y por la calidad de los materiales utilizados en su fabricación. Por desgracia, estas mismas características son las que hacen que tales publicaciones duerman el sueño de los justos en bodegas, o en librerías de personas que nunca pasarán sus ojos sobre ellos y que solo los usan para adornar sus muebles...las autoridades estatales de educación –que son a las que la DGEI los envía para su distribución en escuelas indígenas de su estado– ven los libros tan bonitos que piensan que son obsequios para los funcionarios del gobierno estatal. O los ven de tanta calidad que consideran que los niños indígenas "no se los merecen". p. 53".

Educación Indígena en Querétaro: *Las perspectivas y los retos a los cuales se enfrenta la DEI de la USEBEQ, son consolidar un servicio pertinente y una educación de calidad.* p. 146.

Fuente: Elaboración propia

Se podría continuar citando la voz de los actores de la educación indígena, no obstante es necesario cerrar aquí el desarrollo de esta tesis, agradeciendo la consideración de los lectores, terminando adelante con las aportaciones del trabajo y las conclusiones.

Aportaciones

Transformación en la aplicación de la política pública con un enfoque basado en la gestión de la gobernanza

En este documento se mostró la ventaja que ofrece la administración pública, cuyo ejercicio supone hacer lo más posible por la mayor cantidad de personas posible, y en los cursos de acción de la política pública, donde todos somos sujetos de derechos, su aplicación debe asegurar una amplia participación y, eventualmente, la gestión de la gobernanza para incrementar la corresponsabilidad sobre los objetivos y un mayor nivel de factibilidad para los logros a alcanzar.

Se destaca en la tesis que propuse que lo que distinguió y dio valor a la aplicación de la política pública en la educación indígena en el periodo que nos ocupa, fue el reconocimiento de la caracterización de los actores, principalmente del profesorado y de su potencial, su proactividad, colaboración y expectativas por una educación de calidad. En este sentido, la tarea institucional se dirigió a diversificar tanto las oportunidades de entendimiento, acuerdos y participación en torno a principios básicos normativamente establecidos y a las estrategias innovadoras que modelaran la educación cultural y lingüísticamente pertinente, como a gestionar las capacidades de dichos profesores, mujeres y hombres.

Se potenció desde la identificación de prioridades y con una gestión pública dinámica, la creación de capital de conocimiento y sinergias con Instituciones de Educación Superior y de investigación, especializadas en acompañamiento, investigación, asesoría y formación docente, propiciando un puente entre las premisas de la educación básica y las propias de la educación superior¹⁸⁸.

Otra aportación importante fue fortalecer el liderazgo formal y la relación de la institución con el profesorado y diversos asociados en la educación indígena de calidad, en un ejercicio exhaustivo de comunicación, fortaleciendo el enfoque de

¹⁸⁸ UPN, CIESAS, INAH, IPN, UNAM, UAM, COLMEX, solo por mencionar algunas.

orientación a resultados en términos de indicadores de proceso, como de desempeño, participando en el conjunto del Sistema.

Se potenciaron el acceso a la información y los canales de comunicación establecidos a través de informes anuales (2008 a 2012); la revista vigente *Tequio educativo*; las publicaciones que articularon discursos en torno a la formación y profesionalización entregadas a profesores, así como los documentos sobre la visión de la institución y la propia de los actores. Con lo anterior se renovaron y alinearon los marcos de referencia para la educación indígena, para buscar transformar la historia de rezagos, luchas ideológicas no vinculadas al potencial de la educación y políticas homogeneizantes, cambiándolas por un enfoque de inclusión, de respeto e impulso del derecho a aprender y de los derechos lingüísticos; de ahí el énfasis en la producción editorial plurilingüe desarrollada.

Con el establecimiento de mecanismos como la *Estrategia de Fortalecimiento a la gestión para la calidad de la educación indígena*, las redes, los colegios y las comisiones vigentes trabajando en campo, se transformó la percepción de una imposición o fiscalización de la institución, convirtiéndose DGEI en un interlocutor cercano con el profesorado que tenía iniciativas, innovaciones y expresaba su voz ante los técnicos y directivos, quiénes a su vez contaban con elementos reales para la toma de decisiones en las estrategias a implementar, los materiales y programas a elaborar y las áreas de oportunidad en la formación y la profesionalización, incrementando la pertinencia y valorando las condiciones de factibilidad. Estas acciones se dieron en una relación horizontal y acuerdos dialogados, lo que permitió generar pautas de gobernabilidad y gobernanza.

Ante las nuevas circunstancias sociales, culturales y económicas que está enfrentando el conjunto de las y los docentes, indígenas o no indígenas, la educación indígena desarrollada a lo largo de los años, ofrece respuestas desde el trabajo emprendido en la diversidad y en la gestión de ambientes de aprendizaje en la multiculturalidad:

- a) Con el reconocimiento de la diversidad a la que hay que responder desde la perspectiva de inclusión;
- b) Desde la multiculturalidad y el plurilingüismo como normalidad en los ámbitos sociales y escolares;
- c) Con el fomento del respeto a la libertad de expresión en diversas lenguas, contando, entre otras fortalezas, con el dominio de competencias lingüísticas para la docencia;
- d) Estimando que la generación del conocimiento desde espacios inclusivos propicia ser en lo individual y vivir en lo colectivo.

Necesario decir que de la gestión de la educación indígena han surgido procesos inéditos y particulares, como el involucramiento de los agentes locales que interactúan con la realidad y representan las aspiraciones de los pueblos indígenas, contribuyendo en la definición de los contenidos y programas, promovido tanto en la conformación de los *Marcos curriculares* como en la *Asignatura Lengua Indígena*. La necesaria diversificación del currículo ha generado condiciones más participativas para que las familias y otros agentes propongan contenidos desde lo local, expresando las aspiraciones comunitarias en diálogo con la institución que educa a sus hijos.¹⁸⁹ Desde la práctica, puede afirmarse que construir gobernanza desde la educación indígena ha sido posible gracias al sentido de comunalidad de las y los indígenas.

Estos procesos se dan continuamente a nivel de células en muchas regiones indígenas, al buscar cotidianamente contextualizar la educación, desarrollarla en su propia lengua y respecto de su propia cultura, haciendo significativo el aprender; esto exige incrementar la inversión a nivel local. Hubo innovación con los desarrollos pedagógicos producidos y quedan disponibles para todas las escuelas y no

¹⁸⁹ Una de las evidencias de la participación de diversos agentes como docentes e integrantes de las comunidades indígenas está en los créditos que se otorgan en cada uno de los títulos que la DGEI elabora.

solamente las indígenas, en todos los niveles educativos y no solamente en preescolar y primaria, estableciendo así, un diálogo entre las concepciones indígenas y las del resto del sistema.

Transformación en la aplicación de la política pública con un enfoque basado en la institucionalización

La aproximación integral de la gestión, teniendo como eje la inclusión y la equidad, abrió vertientes múltiples de intervención para no limitarla al modelo educativo, sino también a gestión de las condiciones para su apropiación e implementación. Las estrategias para dinamizar la profesionalización docente, trajeron como resultado que se tuviesen más avances en los asuntos nodales para la calidad de la educación en seis años (2008-2013), que en el periodo de 1978 a 2007, entre éstos: formación especializada en Asesores Técnicos y reconocimiento de nuevas necesidades y capacidades al redefinirlos como Asesores en la Diversidad; la intensiva vinculación con múltiples instancias asociadas, dentro y fuera del sector; la generación de materiales y recursos diversificados con definiciones básicas desde los actores y ampliando casi 50% el número de lenguas y variantes; el incrementar y diversificar el número de lenguas y títulos de los materiales educativos (casi 200%) y elaborar por primera vez juegos didácticos multiculturales y plurilingües para los estudiantes y las escuelas, a partir de 2008.¹⁹⁰ Después de que esta tarea se había detenido ocho años atrás, se involucró al profesorado e integrantes de las comunidades, trabajando la pertinencia lingüística y cultural desde lo local y brindando elementos para la reflexión en las escuelas generales. De esta forma se aportó con un método de hacer los materiales educativos y didácticos desde una amplia participación y del cual se apropiarían las comunidades indígenas; el reto de trabajar en forma especializada desde la lingüística, es destacado por la Dra. Frida Villavicencio.

Necesario destacar la presencia de funcionarios profesionales de la DGEI tanto para descubrir y proponer las oportunidades de sinergias, como para abrir espacios de

¹⁹⁰ En estas tareas las aportaciones de la Mtra Xóchitl Olvera Rosas y sus equipos de trabajo, marcaron la institucionalización de este tipo de producción no explorada antes desde la educación pública indígena.

vinculación en el sector para intervenir y realizar la gestión en el conjunto del Sistema para una creciente participación de todas las fuentes de recursos y avanzar en la equidad, progresivamente; los indicadores lo muestran.

Los directivos en DGEI, desarrollaron una doble tarea que fortaleció la institucionalización, por una parte la formación de los equipos técnicos y de base y por otra, el establecimiento de relaciones productivas en las entidades y con instancias con objetivos comunes. La gobernabilidad de la institución fue reto permanente y cumplido; la orientación a resultados resultó en un rompimiento con ideologías que se basaban en la segregación o la autoexclusión, para focalizar la gestión en la búsqueda de procesos de formación y dispositivos específicos para tener logros educativos, tanto del profesorado como de los estudiantes. Un área de oportunidad es contar con estructuras organizacionales suficientes y con mejores niveles que permitan avances a una mayor escala, multiplicando el acceso al capital de conocimiento y competencias generado en la institución.

El hecho de contar con la normatividad por la que se buscó concretar respuestas a necesidades específicas; el conformar equipos profesionalizados, teniendo conocimiento y en constante descubrimiento del fortalecimiento de las propuestas, así como en interrelación con los sectores y los componentes del sistema educativo, generó la gobernabilidad necesaria para reposicionar la DGEI, luego de un periodo inestable y de desempeño errático y aislado del Sistema, a nivel federal y local, incluso con amenazas externas para su desaparición, ante la creación de una institución con similares atribuciones en el sector. Superar las bajas expectativas es un reto constante que requirió de una intensa comunicación con los actores locales, nacionales e internacionales.

La gestión se centró en la búsqueda de establecer procesos claros de comunicación, difusión, establecimiento de acuerdos y de soporte de los mecanismos y estrategias clave para dar condiciones a la implementación del modelo educativo con pertinencia lingüística y cultural. Una primera condición alcanzada fue el envío de recursos específicos para la educación indígena y la

información precisa que se dio a los responsables estatales sobre los montos, ello derivó en una mayor autonomía para la gestión local, precisamente para el establecimiento de prioridades. La sistematización de la información clave de la educación indígena para la definición de estrategias en los aspectos de todo modelo educativo permitió organizar procesos de formación de amplio alcance y focalizados en competencias docentes en contextos de diversidad, multigrado y bilingües o plurilingües, lo que exigía a los actores niveles de preparación como formadores y generó o descubrió liderazgos académicos locales, resignificando su papel en el fortalecimiento de la educación indígena, en su especificidad.

La posibilidad de establecer sinergias, contar con la sistematización de información específica del subsistema y difundirla por diversos medios, permitió colocar temas relevantes de atender por el conjunto del sistema educativo, precisamente en la búsqueda de tener una política de inclusión y equidad, no solo referida al modelo educativo, las normas pedagógicas o los materiales educativos en lenguas indígenas, sino considerando las condiciones óptimas para el desarrollo del subsistema y el desarrollo educativo de las y los estudiantes.

Continuar nutriendo la sistematización de datos y una comparación constante con las condiciones en las que el subsistema se desarrolla, permitirá seguir identificando las áreas de oportunidad que el Sistema educativo tiene para fortalecer las políticas públicas. La progresividad en la mejora de resultados y en los indicadores educativos de desempeño y de proceso, permiten hacer un balance de las condiciones y las competencias que el estudiantado indígena está logrando para la vida y para construir trayectos educativos más amplios y duraderos. Su inserción en la sociedad del conocimiento adquiere mayores posibilidades de alcanzar los proyectos que se propongan en tanto la bi-alfabetización sea más eficaz y se trabaje en la autoestima lingüística.

Conclusiones

El requerimiento de una mayor transparencia en la gestión y la información pública en educación, han sido impulsados por las demandas de la sociedad civil y los pueblos indígenas organizados, también y muy recientemente ha hecho estudios interesantes el INEE. Así se derivan de un activismo social que crece y por el que la AP desde la educación, tiene que abrir espacios para la participación corresponsable de los diversos actores sociales, enarbolando una función pública con un activismo institucional, reinventando, precisamente, su cultura institucional.

Si se observan en forma crítica las estructuras orgánico-funcionales, la evolución de los presupuestos y las atribuciones normativas en el sector, éstas no han sido suficientes ni consistentes con las estrategias desencadenadas efectivamente; en este sentido, se considera que fueron las capacidades de los equipos directivos, técnicos y administrativos de DGEI que sostuvieron líneas de trabajo colegiadas y la cercanía con las expectativas de los beneficiarios-participantes. Hay un desequilibrio entre las condiciones con las que cuentan las instancias pares y la DGEI, siendo esto una barrera institucional que debe ser considerada y desmontada con decisiones de alta gerencia. La diversidad de ámbitos (diversos asuntos ligados a convenciones internacionales en migración, género, trata de personas, derechos humanos, derechos del niño y la administración de becas de diversa índole) que se atienden además del centro que es la educación de las NNA indígenas, exige una estructura organizativa del tamaño y fuerza como la del INALI, por mencionar un ejemplo de una institución par.

La gestión realizada a nivel local y federal para aglutinar recursos y capacidades entre 2008 y a la fecha, muestra procesos de institucionalización y normas específicas que requieren continuidad para impedir la regresividad o la exclusión y, que por el contrario fortalezcan las capacidades institucionales y aseguren la sostenibilidad y la ampliación de los alcances respecto de las líneas de trabajo con los actores diversos, quienes han requerido de altos niveles de resiliencia ante la

acción pública que tarda en activarse y que en el análisis de la historia y los movimientos indígenas, es observable.

Las leyes que buscaron normar las relaciones y responsabilidades al interior del sistema educativo, trajeron interrupciones en las acciones afirmativas que beneficiaban la gestión de acuerdos y de capacidades locales en el subsistema indígena. El hecho de perder a los Asesores Técnicos Pedagógicos o Asesores en la Diversidad por los cambios en la Ley del Servicio Profesional Docente derivó en que los colegios, comisiones y redes limitaron su alcance, lo que exige identificar posibilidades en los dispositivos de la propia *Reforma 2013*.

El reciente interés y estudios del INEE en la materia, podrá nutrir a los tomadores de decisión si se elaboran análisis objetivos sobre las especificidades del subsistema indígena y se integran los desarrollo e innovaciones propias de las comunidades de aprendizaje que se han creado por diversas iniciativas. No es suficiente contar las deficiencias, sino reconocer las áreas de oportunidad que se han generado, entre otros por el movimiento académico con identidad que aquí se ha descrito o las particularidades de la vida comunitaria y su vinculación con la vida escolar que la resignifica.

El fortalecimiento de las lenguas indígenas, institucionalizada en 2011 a través de la Asignatura Lengua indígena y retomado en el modelo educativo de 2017 para la educación primaria, exige un equilibrio entre la atención dada a la cultura en las propuestas previas basadas en las prácticas socioculturales del lenguaje y la necesidad de abordar el desarrollo lingüístico del profesorado que de cauce al propio de la niñez, favoreciendo su autoestima lingüística y su capacidad de aprender otros idiomas para tener acceso a la sociedad de la información y la comunicación. Tener inversión en programas, formación en competencias lingüísticas y metodologías específicas con los recursos consecuentes, hará que el estudiantado indígena con diferentes niveles de bilingüismo, pueda ser competente para participar de trayectos educativos más allá de la educación básica, teniendo

más herramientas para plantearse proyectos de vida. La eficiencia terminal alcanzada en las primarias indígenas y casi equivalente al promedio nacional, como la creciente absorción en la secundaria, exigen incrementar las becas para esta población, entre otros.

Es relevante mencionar que a partir de 2013 la SEP se propone privilegiar a los centros educativos, espacios del proceso educativo y propiciar la toma de decisiones desde lo local. Se trata de dar mayor poder a docentes, directivos, supervisores, jefes de sector, padres de familia y demás actores sociales, quienes cotidianamente contribuyen en la construcción del sistema educativo. En este punto, podemos decir que el profesorado indígena tiene historia vivida.

Lo local como fuente de transformación

Por otra parte, se han mostrado aquí las áreas de participación e involucramiento de los beneficiarios-participantes, que deben contar con una mayor provisión de recursos en lo local y la suficiente autonomía para aplicarlos a las prioridades que éstos establezcan. Para ello se requiere una norma de inclusión que garantice que todos los programas converjan prioritariamente en las comunidades indígenas que cuenten con escuelas, incentivando su desempeño en mejora continua y se garantice que los proyectos planteados por las escuelas tengan foco en la mejora de los aprendizajes.

Todos los agentes posibles alrededor de las escuelas deben considerarse como beneficiarios-participantes, por lo que se requieren espacios de interlocución autorizada y reconocida para que las escuelas y las regiones organicen sistemáticamente las aportaciones de todos. Éstas deben tener como eje lo establecido en el Plan y los programas de estudio, sobre el perfil de egreso y las particularidades del subsistema respecto a las prácticas socioculturales y las lenguas, pero también por contextos y situaciones específicas, evitando con ello

sesgos ideológicos o de cualquier otra índole en el uso de los recursos, situándose en el compromiso de la mejora de los aprendizajes del estudiantado.¹⁹¹

Principios ordenadores

La política pública de educación básica para población indígena. Institucionalización y gobernanza, estudio desarrollado para la obtención del grado, plantea un marco metodológico que delimita la investigación con sus objetivos y, a partir de ello ofrece nuevas estrategias de gobierno para construir colectiva y sistemáticamente mejores desempeños y resultados en este ámbito de la administración pública; aporta elementos para transformar los prejuicios y las percepciones negativas sobre lo alcanzable por el subsistema; muestra los dispositivos y mecanismos que han dado resultados; el subsistema indígena tiene una alta participación de sus agentes; poniendo por evidente que las instituciones pueden ser gestoras de gobernanza para un gobierno cercano y, en el que se exploran las oportunidades en el marco de las transformaciones que proponen las Reformas Educativas. Esto desde el análisis de la institucionalización y la gobernanza en las políticas públicas, en materia de educación para la niñez indígena, con énfasis en la perspectiva de derechos y la orientación a resultados, contruidos desde una amplia participación.

Resultados en contexto

Prácticas y conocimiento institucional

Se desarrollan descripciones y explicaciones profundas sobre las acciones institucionales, así como la generación de conocimiento alrededor de buenas prácticas en las políticas públicas, de tal manera que se sistematiza experiencias

¹⁹¹ En los campos de jornaleros agrícolas migrantes, encontramos que algunas de las coordinaciones estatales en educación, se enfocan en la provisión de útiles, mochilas, desayunos, zapatos, entre otros, que sin duda son necesarios para las NNA, sin embargo dejan en segundo término las estrategias de organización escolar y de situaciones didácticas y de aprendizaje en las escuelas establecidas en esas zonas.

organizacionales y relacionales significativas en los procesos de institucionalización y construcción de gobernanza en DGEI (2008-2017).

Se identifican las vertientes de acción y las situaciones que fortalecieron la institucionalización y la gobernanza en la educación básica dirigida a la niñez indígena, las cuales abonaron al establecimiento de condiciones para el ejercicio del derecho a la educación y generaron avances en los indicadores y los resultados educativos, ya expuestos. La búsqueda de líneas de trabajo idóneas y su concreción en el campo, mostraron las posibilidades de dignificación y eficacia de la función pública, no obstante los prejuicios sobre lo público.

En el análisis, se puede identificar las prácticas paradigmáticas expresadas desde los sujetos y que afirmaron el reposicionamiento y fortalecimiento institucional para dotar de gobernabilidad al subsistema de educación básica indígena. Las prácticas y lecciones aprendidas que ofrece la gestión desarrollada entre 2008 y 2017 por la DGEI, cuyos rasgos y resultados han sido destacados en el estudio, permiten afirmar que los discursos –renovados y explícitamente contrarios a la discriminación y bajas expectativas que suele haber respecto de los logros de la niñez indígena, y otros grupos vulnerables– contribuyen a desarraigar las concepciones que colocan a los individuos y las comunidades como responsables de situaciones condicionadas y retan a las políticas de desarrollo, a transformarse con la perspectiva de inclusión, para ser eficaces.

En la lectura, se observa reiteradamente la acción pública en la que los equipos directivos y técnicos establecen relaciones horizontales e incluyentes, que derivan en un alto nivel de identidad con la institución, así como en avances inéditos comprometidos por colectivos, por ejemplo en Eficiencia terminal en primaria o los avances progresivos en las pruebas estandarizadas nacionales.

Se hace explícito que el subsistema de educación indígena es un componente de un sistema parcial, la educación y presenta un funcionamiento específico, acotado por su diferenciación en el conjunto del Sistema educativo nacional. Es también, un subsistema que requiere ser comprendido profundamente para evitar su exclusión

de los dispositivos y mecanismos del SEN. Asimismo, se pone por evidente que se requiere continuar apelando a la equidad en los presupuestos, para avanzar en la implementación de políticas pública integrales; para ello los tomadores de decisiones deben actuar en este sentido, evitando convertirse en una barrera institucional de las políticas públicas.

La educación indígena conforma un modelo educativo que se define desde las expectativas, históricamente consistentes de sus agentes: el profesorado, los cuerpos directivos y de supervisión; desde actores como padres de familia, la niñez y la academia, y por los fines establecidos por una nación a través de los perfiles de egreso de sus estudiantes. Ello obliga a seguir impulsando plataformas de participación que generan procesos democráticos, una cultura de corresponsabilidad y el incremento de posibilidades de realización de la perspectiva de inclusión (base de los objetivos de desarrollo de ONU en la agenda 2030); en suma, se hace evidente que existen destacados rasgos para generar gobernanza en una modalidad compleja como es la indígena.

Respuestas poderosas requeridas

En este sentido se replantea la necesidad de una respuesta poderosa de parte del sector para apuntalar financiera, organizativa y estructuralmente la educación indígena, para el cumplimiento de sus objetivos por una educación cultural y lingüísticamente pertinente, atendiendo a la diversidad y considerando la desigualdad existente en cuanto a oportunidades educativas de los indígenas y no indígenas, como se ha mostrado en este estudio.

- Financieramente, apelando a las características del subsistema y el acompañamiento que necesita en campo; buscando su fortalecimiento mediante presupuestos para DGEI y las AEL, que permitan la ampliación de las intervenciones en formación y profesionalización, innovación pedagógica y diseño y elaboración de materiales y recursos plurilingües en diversos

formatos, así como continuar encabezando sinergias interinstitucionales e intersectoriales. Adicionalmente, asegurando la provisión de becas desde educación preescolar hasta educación superior, para apuntalar trayectorias escolares que vayan más allá de la educación básica para el estudiantado indígena.

- Organizativamente, con un Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela, SATE, que compense con personal especializado, las escuelas multigrado y de baja matrícula (maestros de inglés, de lenguas indígenas, educación artística, física y especial).

Es necesaria la atención en este trabajo sobre la diferenciación funcional, evidenciada por la influencia que recibe el subsistema educativo indígena de las condiciones del contexto, entre otras, cultura, lengua, geografía y también por su lugar y participación en las estructuras normativas y administrativas del propio SEN; se evidenció que aún hay brechas para lograr una atención integral a la niñez indígena y migrante, pero también se enunciaron oportunidades.

La relación inclusión/exclusión en las políticas para la educación de la niñez indígena

Se ha descrito que la definición de presupuestos no es guiada –en forma suficiente– por la atención a las poblaciones *en situación de vulnerabilidad*; que todavía no se reconoce la administración orientada a resultados y en función del aseguramiento de derechos, de manera que las instancias con acciones sustantivas operan con limitaciones. DGEI es una de éstas, siendo la que ejerce el liderazgo y conlleva la identidad que expresa el profesorado.

Se ha probado que las estructuras del entorno en la educación indígena no funcionan en el sentido de asegurar respuestas a las expectativas sobre las demandas de calidad, equidad y pertinencia. En esta situación, tiene que ser la DGEI, desde su liderazgo, la que gestione oportunidades en los dispositivos propios

del SEN, para que se comprenda y dimensione a cabalidad una educación diferenciada. Ello permitirá generar respuestas pertinentes específicas como las impulsadas desde DGEI, incluso rebasando lo asentado en el Art. 32 del Reglamento Interior de la SEP, y sumando las iniciativas de los cuerpos directivos y los equipo técnicos de la institución, formados desde el trabajo en equipo.

Este documento ofrece aprendizajes logrados desde la función pública en el campo específico, para que el sistema en su conjunto aporte a la educación indígena, superando lo hecho históricamente. De acuerdo con el estudio desarrollado, es posible reconocer que si bien las respuestas a la inclusión, equidad y calidad que presenta el subsistema de educación indígena, no han sido suficientes en su cobertura y sustentabilidad por diversos factores ya explorados, existen evidencias de intervenciones del SEN y otros sectores gubernamentales en la concreción de respuestas satisfactorias, convenidas y articuladas en y con las comunidades que hacen único al subsistema.

El mayor reto en DGEI es operar en todos sus procesos e intervenciones con una cobertura al 100% y responder con ello a las características y expectativas culturales de los pueblos indígenas que representan una gran parte de la diversidad del SEN. Aún cuando se han construido las suficientes definiciones, metodologías y discursos articulados, fundados en la normatividad, se han debido enfrentar situaciones contradictorias como el Programa de Inclusión y Equidad Educativa, conceptualmente sólido y presupuestariamente disminuido.

Queda a prueba la promesa de una política integral para ampliar los recursos y dispositivos a favor de las escuelas y el profesorado indígena, como es el caso de las intervenciones de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; la Estrategia Cruzada Nacional contra el Hambre, así como los Programas de gestión e infraestructura (Escuelas al Cien. Escuelas de Tiempo Completo, Escuelas de la Reforma...) que cuentan con el mayor presupuesto del sector. Ello confirma la necesidad de que los sistemas se interrelacionen para asegurar acciones, procesos e insumos para eliminar barreras para el acceso, la participación y el aprendizaje de todos, lo que sustente cambios generacionales.

Para una administración pública eficaz

Del estudio se desprende la importancia del reconocimiento profundo de la misión institucional y sus implicaciones, por parte de los funcionarios en lo que se delegan atribuciones y recursos públicos por lo que muestren la capacidad para dirigir la acción pública, considerando los indicadores relevantes de desempeño; y probando el éxito de su intervención en la modificación significativa de los indicadores entre el inicio y el fin de la gestión pública desarrollada, así como el grado de formación, especialización, involucramiento y colaboración de todos los agentes, generando gobernanza en su función pública.

En el mismo sentido de democratizar procesos y compartir responsabilidades, el sistema tiene que considerar la diversidad en las entidades y la descentralización que norma la federación, ofreciendo plataformas de participación para que las AEL en sus diferentes niveles, planteen e innoven desde una perspectiva propia, la forma de enfrentar sus retos y generar dispositivos para la gestión de resoluciones, entre éstas, las relativas a la atención de la diversidad, mayormente representada por indígenas y migrantes, en todas las modalidades en el SEN.

En la Dirección General de Educación Indígena se tomó la decisión de transformar la gestión de lo público, a partir de la perspectiva de derechos y eficacia administrativa basada en la gobernanza, porque se estimó que solo con procesos democráticos, con una perspectiva de inclusión y promoviendo una cultura de la participación, sería factible transformar, colegiada, colaborativa y gradualmente, el estado de la educación indígena. Los indicadores son reveladores de ello.

Es necesario seguir explorando el potencial del Nuevo Modelo Educativo, que ponen en movimiento una serie de agentes alrededor de la escuela, fortaleciendo su legitimidad y democratizando los procesos en la cotidianidad. La educación indígena aporta a la concreción de una escuela inclusiva, que atiende a las necesidades diferenciadas de las y los estudiantes, sus familias y comunidades.

Por ello es relevante para los niveles de institucionalización de la DGEI, el haber incluido por primera vez en la historia, la propuesta pedagógica de *Atención a la diversidad social, lingüística y cultural* desde el eje de Inclusión y equidad en 2011 y la *Lengua materna. Lengua indígena y segunda lengua. Lengua indígena en la educación básica* y la asignatura *Segunda Lengua. Español*, como Aprendizaje clave en 2017. Se aprecia sobremanera que la gestión para que esto tuviera lugar, fue acompañada y aceptada por la alta autoridad, valorando así la perspectiva de inclusión que un subsistema diferenciado estaba aportando, desde su discurso y su práctica, al conjunto del sistema.

La búsqueda permanente de oportunidades en el SEN

La administración de programas para la educación de las NNA indígenas transitó desde: a) la creación del Programa Asesor Técnico Pedagógico, en los 90', diseñado y desarrollado para ofrecer formación continua y acompañamiento técnico pedagógico a las y los docentes en escuelas indígenas con mayor rezago y menos recursos; b) en 2010 se propició el cambio del PATP al Programa de Atención Educativa a la Diversidad, PAED, con una visión de atender la diversidad desde la perspectiva de inclusión y buscando definir la atención a la niñez migrante y en riesgo de exclusión -como las niñas que se embarazan antes de los 18 años y sin concluir la educación básica, entre otros-, y c) la concentración en el Programa de Inclusión y Equidad Educativa, PIEE, de la educación indígena, la educación especial, la atención educativa a la niñez migrante y la telesecundaria, con el propósito de enfatizar la inclusión, pero con la disminución drástica de los presupuestos para cada componente, antes programas, y decisiones centralizadas, que limitaron su operatividad y detuvieron importantes líneas de trabajo articuladas con las autoridades locales.

Ante estas transformaciones, en los equipos DGEI se han buscado en cada cambio de administración las oportunidades de continuar aportando en la atención a la diversidad desde la inclusión, e incrementando las vías de gestión hacia la equidad,

para que las escuelas indígenas y de migrantes tuvieran una mayor participación en los programas y recursos del conjunto del SEN.

La gestión de la gobernanza en educación indígena

Se revela en el documento la expresión de las concepciones, discursos y prácticas de los agentes y actores educativos, haciendo explícitos estos hechos en la gestión de la gobernanza. También se buscó resignificar el papel del profesorado indígena, desestigmatizándolo, con evidencias de sus aportaciones e iniciativas y el involucramiento en su desarrollo profesional, en la construcción de la educación cultural y lingüísticamente pertinente. Las intervenciones de la DGEI en el trabajo de asesoría, acompañamiento y apoyo permanente en centros escolares y con los colectivos docentes son únicos –entre otros rasgos– por el diálogo horizontal; la promoción de los derechos humanos; el fortalecimiento de la identidad; la atención diferenciada de acuerdo con las necesidades de la diversidad; la contextualización en las intervenciones; la construcción de ciudadanía; la recuperación de conocimientos locales, rendición de cuentas y transparencia.

En el estudio ha sido subrayada la importancia de que autoridades académicas y administrativas involucradas en la educación indígena, conozcan y se apropien de la perspectiva de derechos. Esto implica cambios en la forma de administrar y asignar presupuestos; la provisión de mecanismos para acercar los recursos de acuerdo con la progresividad y ponderación de este derecho, haciéndolo valer mediante un incremento permanente de recursos diversos, cuyo proceso exija la transparencia y la rendición de cuentas de todas y todos los actores involucrados.

En el conjunto de las voces y los discursos de los sujetos y los investigadores, permea tanto la apropiación de los procesos participativos para realizar las prácticas paradigmáticas, como el reconocimiento de las prácticas pendientes por concretar en una forma más extensiva, habiendo sido identificadas por el profesorado como pertinentes y efectivas. Ante esto, desde la DGEI se propuso generar las

herramientas para que los docentes respondieran con un desarrollo curricular que diera significado a la acción educativa en la vida de las personas.

Fortalecimiento institucional

La estructura de la DGEI es muy pequeña para la diversidad de responsabilidades, *contando con solo 4 direcciones de área y el resto de subdirecciones y jefaturas de departamento que hacen un total de 22*; para sostener la gobernabilidad de una institución con tres representaciones sindicales y una mayoría de trabajadores administrativos, es necesario replantear la estructura y contar con más personal de formación multidisciplinaria. Ello requiere una profunda revisión para potenciar y extender las intervenciones probadas como eficaces, especialmente el trabajo de gestión interinstitucional y en el campo, en las regiones, en las escuelas con más exigencias y necesidades. Una dependencia con las condiciones para potenciar sus capacidades instaladas y el nivel alcanzado de interlocución e identidad con los involucrados.

En las sinergias para gestionar las condiciones mejores en las escuelas, también se puede recomendar que las instancias nacionales con responsabilidad directa en la ejecución de los proyectos que sustentan las metas 2030 focalicen sus inversiones en los territorios de acuerdo con la criticidad de los indicadores, de modo tal que:

1. Impulsen un enfoque de gobierno cercano y moderno, lo que permita desarrollar un gobierno eficiente, mejorar el desempeño administrativo y de gestión, fortaleciendo la calidad de los servicios educativos que se diseñan y desarrollan y, que incorpore el uso de las Tecnologías de la Informática y Comunicación (en sus procesos internos y modelos educativos, procesos de actualización y materiales y auxiliares didácticos); generando una cultura organizacional orientada a resultados.
2. Desde esta perspectiva estratégica y tomando como base que la SEP y sus Unidades Administrativas emiten la norma pedagógica para la educación

básica, se identifica como viable que la Dirección General de Educación Indígena, basado en sus funciones reales y el desempeño mostrado en los indicadores educativos, amplíe su ámbito de responsabilidad con el propósito de articular la atención de sectores de población educativa en riesgo de rezago educativo o que requieren el desarrollo de modelos didácticos de alta especialización, como el caso de las poblaciones indígenas, migrantes o en riesgo de exclusión, telesecundaria y educación especial.

3. Se considera como una base para la modernización de la Dirección General de Educación Indígena, ampliar sus funciones y actualizar su nombre en este sentido: Dirección General de Educación Inclusiva e Indígena; con el propósito de *erradicar las deficiencias en la aplicación de las políticas de equidad y calidad* —establecido en el PND 2013-2018, generando una perspectiva de *inclusión que erradique toda forma de discriminación por condición física, social, étnica, de género, de creencias u orientación sexual; además de Normar la inclusión en el Sistema educativo*. Se propone una modificación al Reglamento Interior de la SEP, artículo 32.

La Reforma del 2013. Propuestas para la inclusión y la equidad

La Reforma Educativa 2013 y el Nuevo Modelo Educativo, norman y transforman la indeterminación en las relaciones al interior del sistema y su entorno para mejorar los procesos y resultados en la educación pública, al retomar la rectoría del SEN. En esta coyuntura, la DGEI ha replanteado y ordenado sus estrategias y líneas de acción, para potenciar los avances en el cumplimiento de la misión institucional: de asegurar la atención educativa a la diversidad, en coadyuvancia con las AEL, para realizar el derecho a la educación de las NNA indígena, migrante y en riesgo de exclusión, gestionando las condiciones básicas para ello.

Dichas condiciones refieren a un modelo educativo pertinente cultural y lingüísticamente; recursos educativos y didácticos mono, bi y plurilingües en diversos formatos; procesos de profesionalización, incluyendo las competencias lingüísticas para la docencia; gestión para el enriquecimiento de los entornos; la

asistencia técnica para el desarrollo y fortalecimiento de iniciativas locales, y la innovación pedagógica que haga factible la diversificación de contenidos y la contextualización de aprendizajes, incluyendo la cosmovisión y los saberes de los pueblos indígenas. Adicionalmente, conformando sinergias que acerquen recursos de diversa índole a las escuelas indígenas.

En este marco, es necesario referirse al papel de los Supervisores escolares, cuyas tareas en la diversidad de contextos, aislamiento geográfico, difícil acceso, estructuras ocupacionales incompletas, no conectividad y otros factores característicos de las regiones rurales e indígenas, no han sido suficientemente analizadas a la luz de las condiciones de factibilidad. De ahí el constante llamado de atención, desde DGEI a las diversas instancias en SEP y fuera del sector, para brindar alternativas que edifiquen al SEN como incluyente, dando respuestas diferenciadas en situaciones, condiciones y contextos diferenciados. La redistribución de las zonas de supervisión para hacer factible la función; la regularización de las plazas contra la función efectivamente desempeñada y los apoyos específicos a los supervisores con zonas en alta dispersión geográfica debe ser realizado, de otra manera, la función en la que se monta la gobernabilidad y el desempeño del SEN, como lo es la Supervisión, caería en simulación u omisión donde no hubiese condiciones que respondan a los supuestos normativos y por ende, no se contribuiría al cumplimiento de las metas establecidas: alto al abandono escolar y mejora de los aprendizajes.

Es necesario ofrecer diversidad de opciones en la formación, la profesionalización y la constitución de redes entre los profesionales de la educación indígena y migrante para crear comunidades de práctica, circular y crear el conocimiento en los ámbitos específicos, entre pares, y culturas en la diversidad. Ello implica que se etiqueten recursos, considerando los contextos, la dispersión geográfica y las regiones de difícil acceso en las que se espera que se den los Consejos Técnicos Escolares, el trabajo de Supervisión o los Consejos de Participación.

El SEN aún tiene mucho por aprender de las condiciones en las que se desarrolla la educación indígena y la migrante para armonizar sus políticas educativas a la diversidad y abandonar las visiones homogeneizantes y la indiferencia ante lo complejo o lo desconocido. La categoría central para el desarrollo de una educación de y para la población indígena de calidad, es el reconocimiento de la diversidad por todos los involucrados.

En estas conclusiones es importante reconocer que términos como *derechos de los pueblos indígenas*, *derechos de las mujeres indígenas*, *apropiación de la perspectiva de derechos* debe ser transversal en toda la educación, ya que todavía no es un aspecto generalizado en el subsistema de educación indígena y, de manera más amplia, tampoco en el sistema educativo. En los procesos que condujeron al Nuevo Modelo Educativo en desarrollo desde 2015, se renovó la oportunidad de que los equipos DGEI encabezaran el ámbito de atención a la diversidad y en el ámbito Lenguaje y comunicación, se sostuviera la Asignatura Lengua Indígena y se institucionalizara Segunda Lengua. Español, en colaboración con los equipos conformados por la SEP. De aquí que puede decirse que el posicionamiento institucional se ha sostenido con las capacidades y el capital de conocimiento desarrollado.

Un esquema de política pública con perspectiva de derechos y orientada a resultados

Mirando hacia el futuro en la acción pública por la educación en la diversidad.

La apuesta por el trabajo colaborativo da mejores resultados que la sola función normativa en las instituciones. Sin duda exige transformaciones en todos los actores, desde la apertura a coordinarse en todos los niveles y sectores, como dar espacios a la sociedad civil y sus capacidades específicas; requiere la disposición de todos los agentes y sus capacidades a favor de los objetivos de la educación

indígena, la mayoría de las veces con pocos recursos financieros y sujetos a una serie de normas que no todo el tiempo favorecen los cursos de acción.

A partir de 2008, la DGEI impulsó la innovación en la gestión de la acción pública y ejerció un fuerte activismo institucional para sumar esfuerzos, crear sinergias y hacer trabajo colaborativo; renovando su misión en el conjunto del SEN, resignificando su papel como garante del derecho a la educación, desde su posición en la SEB y la interlocución con las AEL, además de una permanente búsqueda de oportunidades en las distintas administraciones, como hoy nos ocupa la Reforma 2013 y el Nuevo Modelo Educativo.

La SEP ha iniciado un tránsito hacia la gestión de políticas integrales, poniendo el énfasis en la calidad del aprendizaje del estudiantado atendiendo a los principios de una escuela inclusiva, buscando la retención de los educandos, el desarrollo profesional docente y el fortalecimiento de las escuelas desde la autogestión y la provisión de recursos directos. En los años por venir, se evaluará la eficacia de esta política, observando la operación y el desempeño de las escuelas rurales, indígenas, multigrado y en la atención de migrantes.

Cerrando este apartado, asuntos clave que la agenda a corto y mediano plazos debe incorporar para tomar ventaja de las oportunidades de la Reforma 2013, sus dispositivos y el Nuevo Modelo Educativo:

1. Dentro del Servicio de Asistencia Técnica Escolar (SATE), el desarrollo de circuitos de atención en comunidades y escuelas geográficamente coincidentes, donde se compartan recursos pedagógicos y de infraestructura.
 - La creación de docentes itinerantes de Lenguas indígenas, Educación Especial, Física, Artística y de Inglés, así como directivos itinerantes que fortalezcan la gestión y administración de los servicios escolares.
 - Incluir un especialista en administración que asesore a escuelas que reciben recursos directos, previniendo la corrupción o la negligencia por impericia administrativa.

- Incorporar a los asesores académicos de la diversidad, como agentes especializados para la atención de escuelas indígenas, migrantes, rurales y aquellas que reciben migrantes o repatriados.
- Es urgente que el SATE ofrezca líneas de trabajo en las escuelas y regiones rurales o urbanas con un alto grado de inmigración de NNA indígenas, sustentadas en la atención especializada de la diversidad étnica, social, lingüística y cultural. Con ello sería garante de la equidad, la inclusión y la democratización del acceso a la asistencia técnica, reponiendo con valor agregado el trabajo de los ATP o AAD, surgidos en la educación indígena.

En el artículo *Normalidad mínima escolar en contextos de dispersión geográfica*¹⁹² se desarrolla una argumentación puntual en torno a los desafíos que involucra la atención en las escuelas unitarias y multigrado, entre los que se encuentran demandas mayores de recursos y asistencia del SATE para proporcionar atención a padres y desarrollar una planeación pedagógica más exigente por la complejidad de los procesos que involucra la atención multigrado. A esto se suma la ausencia de docentes y personal que apoye otras áreas de conocimiento, o de mantenimiento y limpieza de las instalaciones. Se trata, además, de un colectivo o un docente sobre el que recaen las mayores expectativas socioeducativas que cumplir dentro de la educación básica, por ende, debe contar con más y mejores incentivos.

En otras palabras, siendo que hay niveles de exigencia más altos para el profesorado indígena (bilingüismo, trabajo en aulas multigrado y multifuncionalidad) que para el resto de las escuelas, estudiantes y docentes del SEN, el Estado mexicano debe considerar, no solo armonizar su legislación con la *Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*

¹⁹² Morales Garza, Rosalinda. "Normalidad mínima escolar en contextos de dispersión geográfica". Correo del Maestro. Revista para Profesores de Educación Básica, No. 223, diciembre de 2014, México. Disponible en: http://www.correodelmaestro.com/publico/html5122014/capitulo4/normalidad_minima_escolar.html

y otras, sino concretar los supuestos normativos establecidos, en específico los derivados de la Reforma Educativa de 2013”.¹⁹³

2. Se ha de privilegiar la expansión de oportunidades educativas hacia zonas tradicionalmente más desfavorecidas, con modelos pertinentes, cultural y lingüísticamente. Desarrollar estrategias locales de formación con criterios, parámetros y recursos federales en las entidades, para asegurar que las y los docentes que trabajan en comunidades indígenas desarrollen sus competencias lingüísticas para la docencia, hablen la lengua originaria de la localidad y centren su quehacer educativo en el aprendizaje de las y los estudiantes, atendiendo la perspectiva del derecho a una educación de calidad contenida en el Nuevo Modelo Educativo. Esta tarea, atendida en los años previos, requirió de acuerdos locales, la conformación de equipos multidisciplinarios entre profesores, universitarios e integrantes de organismos internacionales, como OEI o PNUD, quienes enriquecieron sus perspectivas en torno a la especificidad de la educación indígena y los retos del profesorado.
3. Para que la política educativa resulte integral y eficaz, concretando un gobierno cercano que avance de la periferia al centro, ha de garantizar, desde la equidad, la incorporación prioritaria de las escuelas indígenas y migrantes en todos los programas de la educación básica y de otros sectores. Se requiere atención al 100% en las escuelas con desventajas sistémicas, en infraestructura, equipamiento, insumos, agentes, condiciones para su funcionamiento y condiciones de educabilidad para la niñez y sus familias.¹⁹⁴
4. Ampliar el financiamiento federal a proyectos e iniciativas propuestas desde las entidades, para fortalecer desde lo local una educación contextualizada que

¹⁹³ Morales Garza, Rosalinda. “Evaluar en y desde la diversidad social y lingüística”. Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México. Año 1. No. 3/noviembre 2015-febrero 2016, P. 21. México, INEE.

¹⁹⁴ A 2017, el eje de política educativa de inclusión y Equidad, propone focalizar recursos inéditos en las escuelas indígenas. Ver Ruta de implementación en: SEP. Modelo Educativo. Equidad e Inclusión. México: 2017, p 205.

responda a los retos de gestión de los aprendizajes y de la administración del centro escolar. Las intervenciones desde lo local, a nivel celular, sustentan el desarrollo del Sistema educativo nacional y las posibilidades de que logre las metas nacionales.

5. Para tener un SEN equitativo, es necesario gestionar capacidades y condiciones, ante lo que las escuelas indígenas y de migrantes exigen la profesionalización de todos los docentes y directivos, por lo que se debe reponer y renovar una oferta diversificada que incluyan el dominio de competencias lingüísticas con el apoyo de las TICs; así como el desarrollo de habilidades de liderazgo y trabajo colaborativo para alcanzar la eficacia de toda escuela mexicana. Por otra parte las estructuras ocupacionales aún son inconsistentes con el conjunto de responsabilidades de las escuelas rurales, indígenas y migrantes, por lo que es necesario replantear las normas y criterios que las regulan para lograr mejores condiciones de operación. En este ámbito, la Coordinación del Servicio Profesional Docente tiene las atribuciones para atender la diversidad y garantizar la inclusión, ante lo que deberá considerar procesos pertinentes y en contexto que iguallen oportunidades a profesionales indígenas y no indígenas.

6. Por la importancia que reviste en el desarrollo integral de las personas, la educación inicial y preescolar aún tiene retos en los pueblos indígenas, tanto en el plano de la cobertura como el de la calidad, como también ocurre con la población infantil –indígena o no indígena– que enfrenta barreras para el aprendizaje, alumnos con discapacidad o con aptitudes sobresalientes, u otros que tienen necesidades específicas de educación. Las condiciones que imponen los contextos exigen especialistas itinerantes y un conocimiento de los recursos disponibles en otros sectores, que apoyen a los docentes y directivos para lograr la inclusión o encauzar la atención de las y los menores.

7. Igualmente relevante es vincular la Telesecundaria a la Educación Indígena en las regiones de coincidencia geográfica, creando marcos pedagógicos y metas comunes que permitan la atención educativa con pertinencia cultural y lingüística en todo el tramo de la educación básica. También conviene el desarrollo de una propuesta híbrida de secundaria que incluya las TICs, dirigida a las comunidades indígenas, rurales, migrantes, en alta dispersión geográfica o en situación y contexto de vulnerabilidad.
8. Un desafío de particular relevancia en las localidades rurales, es contar con políticas laborales que impulsen fuentes de trabajo que permitan satisfacer las necesidades de los hogares, así como una vinculación positiva entre la escuela y la estructural ocupacional, de manera que los adolescentes y jóvenes doten de sentido sus vidas e incrementen la esperanza de *vida mejor* que representa la escuela, entre los significados sociales que se le atribuyen.

Desde la acción pública dirigida a las NNA indígenas, se sostiene una línea permanente por ofrecer una educación pertinente de acuerdo con los contextos locales de la población a la que se sirve. En este tramo educativo se deciden los destinos de niñas y niños que encontrarán razones y esperanzas para proseguir sus estudios, o abandonarán la educación básica y la continuidad de proyectos de vida. Por ello es necesario continuar con la difusión y la afirmación de discursos que se tornen en realidades, animando y gestionando la acción colaborativa de todos los agentes posibles, con un liderazgo participativo hacia la apropiación de la causa de la educación indígena, desde el campo y desde la más alta autoridad.

Con este trabajo, se reitera la convicción de que las políticas públicas, para la construcción de un México democrático e incluyente, teniendo como vías la inclusión y la equidad, han de probar en la práctica lo *qué sabemos hacer*, las y los funcionarios públicos e implicarnos comprehensivamente en todo aquello que *sí podemos hacer* desde los procesos de institucionalización en los que la gestión de la gobernanza acelere la eficacia de la acción pública.

Anexo 1. Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (7 de junio de 1989)

En este Anexo se destacan artículos relacionados con este trabajo y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Artículo 2

1. *Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.*

2.

Artículo 6 ...b) *Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.*

Artículo 7

1. *Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.* 2. *El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos*

especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas. 4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan

Artículo 26

Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.

Artículo 27

1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados 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, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

Artículo 28

1. Siempre que sea viable 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. Cuando ello no sea viable, las autoridades

competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.

Artículo 29

Un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la comunidad nacional.

Artículo 30

1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.

Artículo 31

Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados.

Anexo 2. Objetivos de la Educación media superior y Superior

Educación Media Superior

2.8 Consolidar los programas de becas existentes mediante el establecimiento de un sistema integrado de becas con un padrón único de beneficiarios, la revisión de mecanismos para asignarlas y su ampliación a los grupos de población en situación de vulnerabilidad que aún no han sido beneficiados.¹⁹⁵

- *Ampliar el otorgamiento de becas a los grupos de población en situación de vulnerabilidad de las regiones urbanas marginales, rurales e indígenas.*

2.9 Aumentar la cobertura de la educación media superior, dando prioridad a las entidades federativas con mayor rezago y demanda social.¹⁹⁶

- *Extender la cobertura a comunidades con población indígena mediante ofertas educativas con pertinencia cultural y lingüística.*

2.11 Promover el conocimiento, reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y lingüística de nuestro país, en todas las modalidades de la educación media superior.¹⁹⁷

- *Capacitar a docentes y directivos de este nivel educativo en el enfoque de la educación intercultural bilingüe y en el manejo pedagógico que permita atender a la diversidad.*
- *Elaborar diversos materiales de apoyo para el aprendizaje y la valoración de la diversidad cultural y lingüística.*

¹⁹⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Gobierno de la República, México 2007, p 33.

¹⁹⁶ Ídem, p. 33.

¹⁹⁷ Ídem, p. 34.

Educación superior

2.14 Fortalecer los programas, modalidades educativas y mecanismos dirigidos a facilitar el acceso y brindar atención a diferentes grupos poblacionales.¹⁹⁸

- *Promover la apertura y el desarrollo de instituciones y programas de educación superior que atiendan las necesidades regionales con un enfoque de interculturalidad, de acuerdo con los criterios y lineamientos establecidos para esos propósitos, y apoyar el fortalecimiento de los programas de atención a estudiantes indígenas.*

¹⁹⁸ Ídem, p. 35.

Anexo 3. Objetivos de INEA

Educación para adultos

2.15 Ofrecer servicios educativos gratuitos a jóvenes y adultos de 15 años o más que se encuentren en condición de rezago educativo con el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo, para la adquisición, acreditación y certificación de los conocimientos y aprendizajes, en el marco de la educación integral y en atención a su formación ciudadana.¹⁹⁹

- *Impulsar el desarrollo curricular y la innovación pedagógica como base para la construcción de modelos educativos flexibles que respondan a las necesidades de grupos específicos de población, como mujeres, indígenas y jóvenes y adultos de 15 a 39 años de edad, entre otros, y que motiven su permanencia en los servicios hasta concluir la educación básica.*

¹⁹⁹ Programa Sectorial de Educación 2007-2012, Gobierno de la República, México 2007, p 35.

Anexo 4. Objetivos de Inali

Reconocimiento de lenguas indígenas

2.19. Incidir, desde el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), en el fortalecimiento de la educación indígena, impartida en la lengua de la población indígena y en español, con los enfoques intercultural y multilingüe, para que se caracterice por su calidad y altos índices de aprovechamiento; así como en el sistema educativo nacional para avanzar en el reconocimiento de los pueblos indígenas con todas sus características.²⁰⁰

- *Promover la colaboración del INALI; INEA, CONAFE, Dirección General de Educación Indígena y la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, en la elaboración de propuestas de normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudios, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos relativos a la capacitación en lenguas indígenas.*
- *Profesionalizar las actividades de intérpretes, traductores y agentes educativos en lenguas indígenas y otras funciones que sean susceptibles de acreditación y certificación mediante procesos de reconocimiento al aprendizaje previo y de formación.*
- *Vincular las actividades de profesionalización de los agentes educativos, técnicos y profesionales bilingües con programas de licenciatura y posgrado, así como con diplomados y cursos de especialización, actualización y capacitación.*
- *Elaborar materiales que incidan en la erradicación del racismo y la discriminación lingüística.*
- *Impulsar el conocimiento y disfrute de las lenguas indígenas nacionales, así como la enseñanza de las mismas a la población hispanohablante.*

²⁰⁰ *Op. Cit.*, p 37.

Anexo 5. Principales objetivos, estrategias y líneas de acción que contiene el PND 2013-2018

1. México en Paz

Objetivo. 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.

Estrategia 1.1.4 Prevenir y gestionar conflictos sociales a través del diálogo constructivo.

Línea de acción.

- *Impulsar un “Acuerdo Nacional para el Bienestar, el Respeto y el Progreso de los Pueblos Indígenas de México”, que contemple los instrumentos necesarios para su implementación.*

Estrategia. 1.1.5 Promover una nueva política de medios para la equidad, la libertad y su desarrollo ordenado.

Línea de acción.

- *Utilizar los medios de comunicación como agentes que contribuyan a eliminar la discriminación y confrontación social, por medio de campañas que transmitan contenidos que fomenten la inclusión social y laboral, de manera que enaltezcan los valores de las comunidades indígenas y el derecho e igualdad de las personas con discapacidad en la sociedad.*
- *Generar políticas públicas que permitan la inclusión de los pueblos indígenas en los medios de comunicación, y considerarlos en el desarrollo de los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.*

2. México incluyente.

Objetivo 2.2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.

Estrategia 2.2.3. Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, fortaleciendo su proceso de desarrollo social y económico, respetando las manifestaciones de su cultura y el ejercicio de sus derechos.

Líneas de acción

- *Desarrollar mecanismos para que la acción pública dirigida a la atención de la población indígena sea culturalmente pertinente.*
- *Impulsar la armonización del marco jurídico nacional en materia de derechos indígenas, así como el reconocimiento y protección de su patrimonio y riqueza cultural, con el objetivo de asegurar el ejercicio de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas.*
- *Fomentar la participación de las comunidades y pueblos indígenas en la planeación y gestión de su propio desarrollo comunitario, asegurando el respeto a sus derechos y formas de vida.*
- *Promover el desarrollo económico de los pueblos y comunidades indígenas, a través de la implementación de acciones orientadas a la capacitación, desarrollo de proyectos productivos y la comercialización de los productos generados que vaya en línea con su cultura y valores.*
- *Asegurar el ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en materia de alimentación, salud, educación e infraestructura básica.*
- *Impulsar políticas para el aprovechamiento sustentable y sostenible de los recursos naturales existentes en las regiones indígenas y para la conservación del medio ambiente y la biodiversidad, aprovechando sus conocimientos tradicionales.*
- *Impulsar acciones que garanticen los derechos humanos y condiciones de seguridad de los grupos indígenas que realizan migraciones temporales en el territorio nacional.*

Anexo 6. Estrategias del Objetivo 3 para el mejoramiento de la educación indígena

3.3.1. Difundir la importancia de la educación inicial como una etapa que tiene profundos efectos en el desarrollo físico, intelectual y emocional de las personas.

3.3.2. Establecer una política nacional que promueva y facilite la educación en la primera infancia.

3.4.1. Priorizar los modelos de escuelas de jornada ampliada y de tiempo completo en la educación indígena y en las escuelas multigrado.

3.4.2. Privilegiar la expansión de oportunidades educativas hacia zonas tradicionalmente más desfavorecidas, con modelos cultural y lingüísticamente pertinentes.

3.4.5. Asegurar que los maestros que trabajan en comunidades indígenas hablen la lengua originaria de la localidad.

3.4.6. Fortalecer a las figuras educativas y actualizar los modelos educativos del CONAFE para reducir el abandono y mejorar la calidad de los servicios.

3.4.7. Asegurar la pertinencia cultural y lingüística del currículo y los materiales educativos para atender la diversidad lingüística en las escuelas.

3.4.8. Crear el telebachillerato comunitario, así como fortalecer el bachillerato intercultural y las universidades interculturales, asegurando su pertinencia educativa y cultural.

3.4.9. Impulsar estrategias de captación de aspirantes potenciales a cursar educación superior en zonas rurales e indígenas a través de modalidades diversificadas.

3.6.1. Mejorar los mecanismos para identificar y atender oportunamente a las poblaciones excluidas del Sistema Educativo Nacional o en mayor riesgo de abandono.

3.6.2. Ampliar y mejorar los programas de becas destinados a atacar el abandono escolar en todos los tipos y modalidades de educación.

3.6.3. Dotar de útiles escolares a los alumnos de educación básica para apoyar su proceso educativo.

3.6.4. Fortalecer la efectividad de la educación para grupos vulnerables mediante el trabajo estrecho con las familias de la población atendida.

3.6.6. Garantizar que los niños y niñas de familias de jornaleros agrícolas migrantes reciban servicios educativos suficientes y pertinentes.

3.6.7. Impulsar por medio de los gobiernos estatales la conjunción de esfuerzos para la inclusión y la equidad con los gobiernos municipales.

3.6.8. Conjuntar esfuerzos interinstitucionales y de organismos de la sociedad civil a favor de una educación inclusiva, con reglas claras.

3.6.9. Apoyar programas que faciliten la adaptación en la escuela de las niñas, niños y jóvenes repatriados que llegan de Estados Unidos de América.

3.6.10. Promover acciones interinstitucionales que involucren la participación de poblaciones indígenas, afrodescendientes y migrantes, tendientes a la inclusión y equidad educativa.

3.7.4. Priorizar la atención y recuperación de la población joven que abandona los estudios escolarizados prematuramente.

Anexo 7. CGEIB atribuciones en el Reglamento Interior de SEP

Artículo 16.- Corresponde a la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe el ejercicio de las siguientes atribuciones:

.....

- I. Promover y evaluar la política educativa en materia de equidad, desarrollo intercultural y participación social, en todos los tipos y modalidades educativos, en coordinación con las diferentes instancias del Sistema Educativo Nacional;*
- II. Promover la colaboración de las entidades federativas y municipios, así como la de los diferentes sectores de la sociedad, pueblos y comunidades indígenas, en la realización de iniciativas orientadas a propiciar la equidad, el desarrollo intercultural y la participación social en todos los tipos, niveles y modalidades educativos;*
- III. Recomendar medidas de acción para procurar el mejoramiento de la equidad, el desarrollo intercultural y la participación social en los distintos tipos, niveles y modalidades de la educación y, en su caso, proponer las correcciones necesarias;*
- IV. Informar a la sociedad sobre la situación de la equidad, el desarrollo intercultural y la participación social en el campo educativo, así como sobre las recomendaciones que haya formulado y los resultados obtenidos;*
- V. Diseñar y establecer los mecanismos de supervisión y vigilancia tendientes al aseguramiento de la calidad y pertinencia de la educación que se imparta en el medio indígena;*
- VI. Promover y asesorar, con el concurso de las unidades administrativas de la Secretaría y entidades competentes en la materia, la formulación, implantación y evaluación de programas innovadores para propiciar la equidad, el desarrollo intercultural y la participación social en el ámbito educativo, en particular para: a) Desarrollar modelos curriculares que atiendan la diversidad; b) Formar al personal docente, técnico y directivo especializado en esta materia; c) Desarrollar y difundir las lenguas indígenas;*

d) Producir materiales educativos en lenguas indígenas; e) Realizar investigaciones educativas, y f) Desarrollar formas alternativas de gestión escolar educativa con la participación de la comunidad.

- VII. Asesorar y proponer los proyectos de normas y criterios para garantizar que los servicios educativos para toda la población, reconozcan la diversidad étnica, lingüística y cultural de la Nación, se eduque para el desarrollo intercultural, se fomenten los valores vinculados con la equidad y se propicie la participación social en todos los tipos, niveles y modalidades educativos.*
- VIII. Asesorar y proponer, en coordinación con la Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas y demás unidades administrativas competentes, los proyectos de normas y criterios para la evaluación y certificación de estudios realizados en el marco de programas educativos orientados al fortalecimiento de la equidad, el desarrollo intercultural y la participación social.²⁰¹*

²⁰¹ Reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública, en la página electrónica <http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/reglamentos>, pp.14 y 15, consultada el 2 de julio de 2014.

Anexo 8. Índices de Gobernanza en México desde 1996 hasta 2014

De acuerdo al Reporte del Banco Mundial sobre México²⁰², 1996-2014, en los siguientes indicadores:

Voz y rendición de cuentas. Se ha mantenido el indicador entre 58.2% en 2004 y 47.5%, el más bajo en 2014.

Estabilidad política y Ausencia de violencia. Se ha mantenido entre 42.3% en 2002 a 20.9, el más bajo en 2014.

Efectividad del Gobierno: Se ha sostenido entre el más alto en 1998 de 66.3% a 59% el más bajo en 1996 y tiene 61.1% en 2014.

Calidad regulatoria. Los más altos rangos entre 2012 y 2014 con 67.5% y el más bajo con 57.4% en 2009.

Estado de derecho. Teniendo el mínimo en 2008 con 26.4% y el máximo rango de 43.6% en 2002. A la fecha es de 38%.

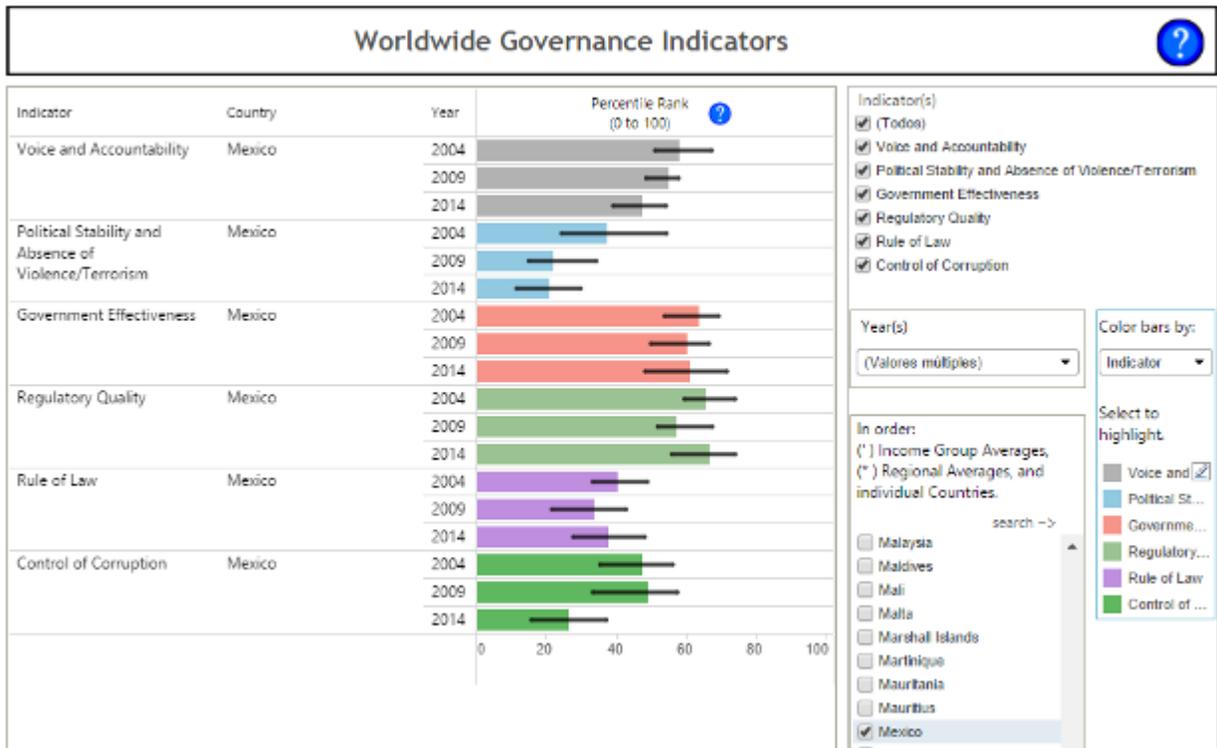
Control de la corrupción. La mejor tasa es de 53.2% en 2003 y la menor a 2014, de 26.4%.

Lo que puede observarse al comparar en el tiempo es que México no mejora significativamente a lo largo de los 18 años de monitoreo y en algunos casos como Control de la corrupción y Voz y rendición de cuentas, empeora.

En este sentido es importante destacar la necesidad de fomentar los rasgos de la gobernanza que permita una mayor participación y corresponsabilidad de los distintos actores, para no dejar la entera responsabilidad a la acción y decisión gubernamental.

²⁰² www.govindicators.org

Se muestran los resultados de los Índices de Gobernanza en México de 2004, 2009 Y 2014 en comparación con el conjunto de países.



Indicator: Indicador.

Country: País.

Percentile Rank: Rango de Percentil.

Indicators: Indicadores.

Voice and accountability: Voz y rendición de cuentas.

Political Stability and Absence of Violence: Estabilidad política y Ausencia de violencia.

Government Effectiveness: Efectividad del Gobierno.

Regulatory Quality: Calidad regulatoria.

Rule of Law: Estado de derecho.

Control of corruption: Control de la corrupción.

Sobre como leer los indicadores de Gobernanza:

La Tabla muestra el rango del percentil de cada país sobre cada uno de los indicadores. El rango del percentil, indica el porcentaje de los países a nivel mundial

cuya tasa está por debajo del país seleccionado. Los valores altos indican tasas de mejor gobernanza. Los rangos de percentil se han ajustado para contabilizar los cambios en el tiempo en el conjunto de países que están monitoreados por los indicadores de gobernanza. El rango estadísticamente probable del indicador de gobernanza se muestra en la línea gruesa negra. Por ejemplo, una barra con una longitud de 75% con la línea gruesa negra extendiéndose desde el 60% al 85% tiene la siguiente interpretación: Se estima que una tasa de 75% de países es peor y se estima que un 25% de los países es mejor que el país seleccionado.

Anexo 9. Evolución del presupuesto DGEI

Histórico DGEI 2000 - 2017
Presupuesto por Programa / Actividad Principal

Programa Presupuestario / Actividad Principal	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 1/	2015	2016	2017		
101 Diseñar políticas públicas y las estrategias para su implementación	70,931,500	83,468,853	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
410 Organizar apoyos a la educación	21,009,700	44,701,762	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
417 Promover la excelencia en el aprendizaje	20,662,500	50,000,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
418 Promover la excelencia en el aprendizaje	3,679,100	3,953,066	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
I001 Educación intercultural	-	-	43,501,903	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
P001 Desarrollo y evaluación de contenidos curriculares y métodos educativos para educación indígena	-	-	87,111,940	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
41010 Educación intercultural	-	-	-	42,047,238	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
4P004 Administrar eficientemente los recursos humanos, materiales y financieros, para el desarrollo de las actividades educativas	-	-	-	54,432,911	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
4P028 Desarrollo y evaluación de contenidos curriculares y métodos educativos para educación indígena	-	-	-	59,740,351	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
A001 Otras Actividades	-	-	-	54,923,794	54,923,794	70,989,691	76,241,269	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
R001 Apoyo especial a la educación básica	-	-	-	57,876,405	57,876,405	72,751,862	71,696,788	71,696,788	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
R063 Garantizar el pago del presupuesto sobre el rema de la institución	-	-	-	-	-	884,554	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
S109/S243 Programación de actividades	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
S111 / S244 Básica para Niños y Niñas de Programa Asesori (CENED) Educativa	-	-	-	-	40,246,799	15,164,370	15,164,370	15,164,370	15,600,000	100,826,861	89,310,294	104,098,450	108,140,291	111,763,698	320,679,859	283,326,667	387,494,455	241,539,045	-	
G001 Nuevas tecnologías en el aula	-	-	-	-	-	-	-	60,897,603	71,959,677	75,968,529	65,357,580	67,110,883	63,700,549	65,444,356	76,156,055	77,112,860	74,164,243	101,880,707	-	
P001 Diseño y participación de la política educativa	-	-	-	-	-	-	-	54,750,612	64,207,084	46,081,770	40,889,932	41,509,306	38,046,834	29,323,875	20,064,609	-	10,169,644	-	-	
U042 Fortalecimiento a las acciones asociadas a la educación indígena (empleación de la Cámara de Diputados)	-	-	-	-	-	-	-	-	20,000,000	20,000,000	250,000,000	100,000,000	104,000,000	70,000,000	-	-	-	-	-	
Total	116,281,800	182,123,681	130,613,843	269,020,699	153,026,998	159,790,477	163,102,427	202,509,873	152,746,761	242,876,160	455,566,886	537,165,493	628,384,177	630,157,741	546,900,023	490,489,527	595,922,284	452,011,948		

Anexo 10. Total de Asesores académicos en la diversidad, AAD, por año y entidad

Estado	2010	2011	2012	2013
Baja California	5	9	16	23
Campeche	14	17	26	23
Chiapas	120	157	182	218
Chihuahua	28	33	46	40
Durango	14	26	35	38
Guanajuato	3	4	4	4
Guerrero	64	85	110	153
Hidalgo	63	69	84	110
Jalisco	8	12	12	15
México	18	25	31	42
Michoacán	20	27	34	54
Morelos	1	3	7	7
Nayarit	19	23	36	48
Oaxaca	132	168	168	90
Puebla	78	115	135	134
Querétaro	11	14	21	22
Quintana Roo	13	15	23	26
San Luis Potosí	31	39	46	47
Sinaloa	3	4	4	11
Sonora	12	15	20	17
Tabasco	9	12	21	32
Tlaxcala	1	3	7	7
Veracruz	68	82	95	131
Yucatán	23	28	38	25
Total	758	985	1201	1317

Fuente: DGEI, 2015.

Anexo 11: Informes de comisión de trabajo en campo. Recuperados en 2015

COMISIÓN: CHIHUAHUA, CHIHUAHUA

FECHA: 21 AL 24 DE AGOSTO DE 2015

COMISIONADO: ENRIQUE BARQUERA PEDRAZA

Se socializó con el grupo participante los avances de investigación y sistematización de las prácticas socioculturales y las prácticas sociales de lenguaje, identificadas a partir de las aportaciones del equipo estatal de docentes y de los resultados arrojados de los cuestionarios y encuestas aplicadas a los docentes, alumnado, padres de familia y autoridades comunitarias.

COMISIÓN: CHILPANCINGO, EL OCOTITO, GUERRERO

FECHA: 24 AL 28 DE AGOSTO DE 2015

COMISIONADO: YOLANDA SÁNCHEZ RAMOS

La experiencia ha sido muy rica en cuanto a la visualización de las oportunidades y dificultades que tienen los sustentantes en los componentes del Concurso de Ingreso al Servicio Profesional Docente para preescolar o primaria indígena y en los cuales sería muy importante apoyar a los futuros sustentantes de estados como Guerrero: familiarización con la plataforma en las que se aplica el examen en línea; mayor conocimiento de la escritura de sus lenguas indígenas; revisión de ejemplos de reactivos, práctica en equipos de cómputo para desplazarse óptimamente en el examen.

COMISIÓN: TAMPICO – CIUDAD VALLES, SAN LUIS POTOSÍ

FECHA: 14 AL 19 DE AGOSTO DE 2015

COMISIONADO: ELEUTERIO OLARTE TIBURCIO

Acordé con los académicos del Instituto de Lenguas Indígenas e Investigaciones Pedagógicas del estado de San Luis Potosí el mecanismo de construcción de los programas de estudio de la lengua pame y tének. Cabe mencionar, no se estableció ningún Convenio de Colaboración a la falta de recursos económicos, lo que se convino entre la Dirección de Educación Indígena Intercultural Bilingüe y el Instituto

es sostener una colaboración estrecha comprometiéndose el Instituto en proporcionar asesoría en la parte cultural y lingüística en la construcción curricular, por lo que ha asignado académicos que hablan dichas lenguas y pertenecen a la misma cultura.

El diseño se hace con la participación de los propios hablantes de lenguas indígena con plena participación y consulta a las comunidades para que propongan las prácticas culturales y sociales del lenguaje que se desee sean estudiadas por los alumnos con el fin de formar a sujetos ideales de la comunidad; la elaboración de los programas de estudio debe hacerse por lengua y no variante lingüístico; los programas estarán organizados en versión multigrado, entre otros criterios.

A lo largo de las sesiones se leyeron varios artículos entre ellos: a) Gashe Jorge. Sociedad Bosquesina Tomo I, Montemayor Carlos. La cosmovisión de los pueblos indígenas; Ministerio de Educación de Bolivia. Educación primaria Comunitaria y Vocacional; Durante Alejandro. Antropología Lingüística; esto para adentrarse al pensamiento indígena y la visión que tienen del mundo que el lenguaje es el medio ideal para expresarla.

COMISIÓN: HUEJUTLA, HIDALGO

FECHA: 08 AL 09 DE JUNIO DE 2015

COMISIONADO: ELEUTERIO OLARTE TIBURCIO

Los maestros comprendieron que retrasar el desarrollo de la lengua materna tiene repercusiones en los aprendizajes pero también en el desarrollo cultural, social y lingüístico. Por lo que, señalaron que la lengua materna debe ser atendida de manera prioritaria. Uno de los problemas que enfrentan los maestros es contar con propuestas educativas pertinentes pero con los proyectos didácticos que se les ofrece a través de los Libros para el maestro de la asignatura náhuatl han encontrado recursos valiosos para priorizar la reflexión y el estudio de la lengua materna pero también la forma de alfabetizar desde las prácticas sociales del lenguaje.

COMISIÓN: TLAPA COMONFORT, EDO. DE MÉXICO

FECHA: 17 AL 21 DE MAYO DE 2015

COMISIONADO: JAVIER HUERTA SÁNCHEZ

Esta reunión nos permitió darle la continuidad necesaria a los procesos de formación de los agentes técnicos de la Jefatura y vivenciar con ellos los procesos metodológicos logrando también determinada certeza en el ámbito de la teoría que sustenta el *Enfoque Valorativo del Conocimiento de los Pueblos Originarios* para la comprensión del mismo. Las capacidades mostradas por los participantes son diversas por lo que en algunos quedaron más consolidadas que en otros. Este proceso garantiza que ellos como formadores de formadores tengan un grado de dominio de la teoría y la metodología que permita orientar la didáctica docente desde las bases teórico-metodológicas.

Se lograron establecer compromisos con 4 de las 5 zonas escolares con una buena coordinación por parte de la Jefatura para darle seguimiento y evaluación a dichos compromisos expresados en términos de planes de formación docente. Se espera que el marco teórico-metodológico y el jurídico normativo queden cubiertos en el mes de junio para que los docentes estén en condiciones de afianzarlos y hacer planeaciones didácticas en la fase intensiva de los Consejos Técnicos Escolares el próximo mes de agosto. Nos comprometimos a hacer de manera conjunta dicho seguimiento y seguir acompañando a los supervisores y asesores técnicos a lo largo de este último trayecto de implementación del MC de Primaria Indígena.

COMISIÓN: COMUNIDAD SAN SEBASTIÁN DEL MONTE, MPIO. SANTO DOMINGO TONALÁ, DISTRITO HUAJUAPAN DE LEÓN, OAXACA

FECHA: 11 AL 15 DE MAYO DE 2015

COMISIONADO: ESTHER CASTILLO ARZATE

Para trabajar el ámbito de la casa, se definieron dentro del campo semántico: Objetos y partes que conformaron la casa, animales domésticos, parentescos, platillos propios de la región, vestimenta, tejido de palma y para ello se realizó la

visita a diversos hogares, en este caso para los tres primeros campos semánticos se visitó la casa de la Sra. Regina Cortes Ángeles y para el tercer campo se asistió al domicilio de la señora Socorro A. Sánchez Rivera, de las entrevistas realizadas se recopiló una gama de información muy interesante y pertinente a lo requerido además de la obtención de fotografías.

COMISIÓN: CHIHUAHUA, CHIHUAHUA

FECHA: 15 AL 18 DE JUNIO DE 2015

COMISIONADO: MÓNICA ISLAS FLORES

Los docentes expresaron que si bien mantenían cierta familiaridad con los conceptos que integra el Marco curricular, no había realizado un análisis de los mismos, por lo que les resulta necesario comprenderlos para tener claridad sobre las tareas que les competen como responsables directos de las asesorías que brindan a las demás figuras operativas.

Los docentes mencionaron que con relación a las cuatro etnias de la entidad se requiere fortalecer con urgencia al grupo Guarijío y al Pima puesto que las distintas geográficas impiden el contacto continuo y además porque existe un bajísimo porcentaje de docentes hablantes de estas lenguas lo que impide su fortalecimiento en las aulas. También expresaron su inquietud sobre la generación de estrategias de trabajo y asesoría con los docentes frente a grupo pues la mayoría está adscrito a los centros escolares de la sierra lo cual impide la constante comunicación; y contar sólo con las juntas de consejo técnico no es suficiente.

Presenté a los docentes el material educativo Guías cuaderno de exploración del Medio Sociocultural, algunos docentes expresaron no conocerlos y dos maestras lo presentaron fotocopiados pues el año pasado no llegaron suficientes a la Jefatura. El equipo coincidió en desconocer sus características y forma de trabajo, en particular del Jefe de Departamento quien recibió algunas quejas de docentes por poseer el material y no saber emplearlo, cuál es su función y saber por qué “vienen tantas lenguas si los niños de ahí no las hablan”.

El equipo manifestó gran interés en trabajar con el modelo de las guías pues quedó aclarado el modelo didáctico con el que fueron diseñados y su modo de operación en las aulas. Expresaron que como resultado de esta serie de talleres, sería viable diseñar un material como este pero que contemple a las cuatro etnias de la entidad.

Para finalizar con esta primera reunión establecimos una serie de acuerdos y compromisos que darán continuidad a esta acción conjunta que promueve la DGEI.

COMISIÓN: ATLACOMULCO, EDO. DE MÉXICO

FECHA: 4 DE JUNIO DE 2015

COMISIONADO: MARÍA IRMA ARREDONDO RODRÍGUEZ

Para la presentación de los materiales “Guía-Cuaderno de Exploración del Medio”, se hizo una recuperación de conocimientos previos sobre fundamentación del Marco Curricular de Educación Primaria Indígena, para ello, se realizaron preguntas como: ¿Qué son los marcos curriculares, ¿Qué son las practicas socioculturales? ¿Qué es la diversidad y la diversificación?, ¿que son los conocimientos de los pueblos originarios? ¿Qué es un currículo flexible?, etc., los asistentes respondieron y manifestaron ya conocer la teoría y de haber trabajado sobre la Implementación de Marcos Curriculares, por lo que, para conocer mejor los materiales se sugiere hacer un ejercicio de una situación didáctica que contemple los conocimientos de los pueblos originarios, el enfoque y metodología que permita a los docentes aplicar en aula con los alumnos, que es lo que hace falta trabajar más, se realizó el ejercicio y se recuperaron conocimientos como leyendas sobre el barro, medidas de longitud como la cuarta, medidas de peso como el cuartillo, los ciclos lunares, etc. Se mencionó que los docentes tienen el compromiso de educar de acuerdo al contexto, de mirar que hay en la comunidad y de acuerdo a sus resultados reflexionar sobre qué se enseña y qué debe enseñarse de acuerdo a las necesidades y aspiraciones de los pueblos, contemplando que aún existe la lengua y la cultura indígena y muchas veces no se considera como un instrumento importante en la enseñanza, solamente como un instrumento para aprender el

español, elaborar un diagnóstico para saber qué características tienen los alumnos para planear actividades.

COMISIÓN: PUEBLA, PUEBLA

FECHA: 27 Y 28 DE MAYO DE 2015

COMISIONADO: ALICIA XOCHITL OLVERA ROSAS

Durante la preparación pude observar gran entusiasmo de maestras, padres y madres de familia, mientras ponían las escenografías por ejemplo del café, del maíz, de la preparación del atole agrio. Había varias evidencias de los trabajos de los alumnos y alumnas como dibujos, libros cartoneros, fotos. Los montajes en cada foro fueron reales y muy didácticos. Platicué con varios niños y niñas y noté que muchos de ellos son bilingües ya en preescolar, otros saben palabras y expresiones como saludos, contar números y reconocen su lengua. Observé gran gusto por hablar en su lengua. Así mismo constaté el uso de los Marcos Curriculares, pues las maestras/maestros los llevaban en los canastos, bolsas de palmas, o los tenían sobre los muebles donde colocaban los preparativos. La mayoría de los niños/niñas portaba con orgullo su vestimenta tradicional.

De los demás foros resaltó lo siguiente, alumnos/alumnas comprometidos con sus lenguas, maestros y maestras orgullosos de sus trabajos, padres de familia contentos de ver a sus hijos e hijas participando. Al finalizar una representación de guisado de un alimento de cuatro niños de preescolar, se les aplaudió mucho, yo pasé a felicitar a cada uno, al finalizar de hacerlo un niño dijo espontáneamente, con mucho gusto y sonrisa hacia sus compañeritos: ¡la hicimos! Por lo cual todos volvieron a aplaudir.

COMISIÓN: MONTERREY, NUEVO LEÓN

FECHA: 24 AL 30 DE MAYO DE 2015

COMISIONADO: JAVIER HUERTA SÁNCHEZ

En el diálogo con el director pregunto que cómo se vivenció la experiencia de la exposición de los elementos del altar. Agregó que invitaron a los padres de familia a presenciar la explicación y que tanto los padres como los niños mostraron interés en conocer los elementos del altar y su significado. Le pregunté que cómo participaron los niños y el profesor expresa que aprendieron observando y escuchando la exposición del anciano. Le sugerí que en este tipo de actos se puede aprender desde la observación y la escucha pero que es necesario darle una orientación más didáctica a dichos actos para que no quede en un asunto anecdótico. Le expliqué que de entrada la actividad era muy valiosa y que en la experiencia de los niños tal como la vivenciaron sí aprenden pero que habría que hacer una planeación más cuidada para que aparte de la observación y la escucha, tomen nota, hagan preguntas, discutan en el aula sobre los aspectos relevantes que pudieron captar y que les interesó más, que así como descubrieron cosas en ese acto de vida directo, pueden provocar otros procesos de indagación al procurar conocer el lugar de origen de la persona, hacer una descripción grupal de o que todos captaron y después continuar con los procesos de investigación vía internet para descubrir si hay más información del mismo grupo étnico y la misma comunidad para que complementen la información recabada de primera mano en forma directa y ahora a través de otra fuente de segunda mano. Pueden hacer un análisis comparativo y complementario de la información recabada. El director dice que esta actividad puede generar otras actividades de registro y comparación entre lo que sucede en las casas de los niños mestizos y lo las formas tradicionales del pueblo que conocieron. Le pregunté que cuáles son las capacidades que pueden desarrollar los estudiantes si viven esta experiencia y qué relación tienen dichas capacidades con los contenidos de los programas de estudio.

COMISIÓN: CHILPANCINGO Y EL OCOTITO, GUERRERO**FECHA: 20 AL 23 DE MAYO DE 2015****COMISIONADO: YOLANDA SÁNCHEZ RAMOS**

Se incorporaron estudiantes egresados de la Normal de la Montaña así que se conformaron dos grupos más, uno de preescolar y otro de primaria. Se está enviando la bibliografía correspondiente a la siguiente sesión a los participantes mediante el correo electrónico, aunque sabemos que no a todos les resultará fácil acceder a ella de esta forma, la intención es que tengan los textos en electrónico y que los puedan descargar en algún momento. Es importante mencionar que se tiene bibliografía impresa para todos los participantes.

El Curso permite que los participantes cuenten con un tiempo programado para el estudio de los temas que serán evaluados, con la bibliografía que sugiere la Guía del Sustentante para el examen de Preescolar y Primaria Indígena así como, diversas orientaciones que les permitan presentar una mejor evaluación y de ser posible, aprobar los tres componentes para así obtener la plaza como docente en educación preescolar o primaria indígena.

COMISIÓN: CHILPANCINGO Y EL OCOTITO, GUERRERO

FECHA: 20 AL 24 DE MAYO DE 2015

COMISIONADO: EDUARDO CRUZ CALDERÓN

Se aplicó un examen de 12 reactivos con el propósito de habilitar a los sustentantes en la aplicación del examen para el ingreso al servicio docente, obteniendo un promedio general de siete aciertos.

Por las tardes se apoyaron los trabajos al curso en lengua indígena **amuzgo (ñomndaa)**, a los que se les brindó la asesoría por parte de un especialista en lengua indígena, trabajando aspectos relevantes como la estructura gramatical de la lengua materna, la revisión y corrección de textos originados por los sustentantes, habilitando con esto a los participantes para el mejor desempeño de su examen en lengua indígena y fortaleciendo la identidad y los conocimientos que tiene de ésta.

COMISIÓN: MÉRIDA, XÓCEN, VALLADOLID Y PETO, YUCATÁN

FECHA: 27 AL 30 DE ABRIL DE 2015

COMISIONADO: ARTURO VIRAMONTES GÓMEZ

Se realizaron las grabaciones correspondientes a dos miembros de la comunidad de Xocen, en relación a testimonios de algunas narraciones en lengua maya como parte de la documentación del Corpus Lingüístico. De igual manera se realizaron dos cuestionarios en la URB dentro de las instalaciones de la CDI en el municipio de Peto.

COMISIÓN: CHILPANCINGO, EL OCOTITO, GUERRERO

FECHA: 06 A 10 DE MAYO DE 2015

COMISIONADO: GILBERTO DÍAZ HERNÁNDEZ

Sólo una observación surgida en el grupo: Que por la iniciativa e interés mostradas, en su mayoría, en el desempeño docente, los participantes expresaron a que se les tomara en consideración, argumentando que se les otorga la plaza a la gente que hace paro y que no habla ni escribe la lengua originaria correspondiente. Por ende, manifestaron realizar un planteamiento al Secretario de Educación en el estado sobre este asunto, ya que en la presentación de los exámenes anteriores, según ellos, nunca les han querido mostrar los instrumentos de evaluación para verificar los puntajes respectivos y, sólo les argumentan que esos fueron los puntajes obtenidos, mas no los evidencian ante ellos para su plena satisfacción.

COMISIÓN: PÁTZUARO, MICHOACÁN

FECHA: 08 AL 11 DE JUNIO DE 2015

COMISIONADO: MÓNICA ISLAS FLORES

En la segunda sesión, se abordaron temas centrados en el enfoque valorativo y sociocultural del Marco Curricular mediante el análisis y la conceptualización del conocimiento de los pueblos originarios dado que el enfoque valorativo y social que expone el Marco está centrado en estos principios, así como sus bases pedagógicas.

Durante esta sesión, mi intervención estuvo centrada en la conducción del tema “El colectivo docente indagador” y reconocer el papel de éste no sólo como una acción de identificación de los conocimientos de los pueblos originarios desde el principio

de la contextualización sino como una acción que fortalece las habilidades y competencias del profesorado en el ámbito de la investigación que conduce a la mejora de la enseñanza. Para lograr dicho propósito establecí los siguientes objetivos:

- Conocer e identificar diversas técnicas e instrumentos para la investigación de campo.
- Conocer el proceso de construcción de guías de observación y guías entrevista para la investigación de campo.
- Colaborar en el trabajo colectivo y valorar las aportaciones de los sujetos involucrados en el trabajo de campo.
- Reconocer y valorar el compromiso del trabajo colectivo e igualitario en la construcción de una propuesta educativa local para los pueblos indígenas de Michoacán.

La presentación de dichos materiales quedó inconclusa debido que alrededor de las 11:00 hrs, un grupo de maestros accedió a las instalaciones del CREFAL para detener de manera pasiva nuestras actividades y declararon que no podíamos dar seguimiento dado que todos los maestros debían unirse al paro de labores. Advertieron que cediéramos de buena forma al cese de nuestras actividades.

Los Jefes de sector de Primaria y Preescolar se reunieron para discutir de manera breve la continuidad de estas actividades por lo que se fijaron fechas para reunirnos nuevamente a una vez de culmine el ciclo escolar y evitar conflictos como el sucedido.

Bibliografía

Legislación consultada.

H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Editorial Porrúa, 2016.

Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley General de Educación. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley Federal de Presupuesto y Presupuesto Hacendaria. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, en la página electrónica <http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/reglamentos>

SEP. Acuerdo secretarial número 592 por el que se establece la articulación de la educación básica. México: SEP; 2011.

Gobierno de la República. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Talleres Gráficos de México; 2015

Obras consultadas.

AGUILAR, Luis F. Gobernanza: El nuevo proceso de Gobernar. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad; 2010.

AGUILAR, Luis F. Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica; 2006.

AGUILAR, Luis F. Política pública. México: Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI Editores; 2010.

AGUILAR, Luis F. Gobernanza y política pública para la igualdad. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación; 2015.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El derecho a una vida libre de discriminación y violencia: mujeres indígenas de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. México: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; 2008.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El Derecho a la consulta de los Pueblos Indígenas: La importancia de su implementación en el Contexto de los Proyectos de Desarrollo a gran escala. México: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; 2011.

ARNAUT, Alberto; GIORGULI, Silvia. Los grandes problemas de México. México: El Colegio de México; 2010.

ARRIAGA Á., Emilio Gerardo. La Teoría de Niklas Luhmann. México: Centro de Innovación, Desarrollo e Investigación Educativa (CIDE) UAEMéxico.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. Washington, DC, BID, PLANETA, 2006.

BANCO MUNDIAL. Evaluación de la ayuda al desarrollo: Análisis de los éxitos y fracasos. México: Grupo Mundi-Prensa; 1999.

BANCO MUNDIAL. Latinoamérica indígena en el Siglo XXI. Primera década. Washington DC, BM; 2015.

BARBA, Bonifacio; ZORRILLA, Margarita. Innovación social en educación: Una base para la elaboración de políticas públicas. México: Siglo XXI Editores; 2010.

BARONNET, Bruno. La participación política de los pueblos en la educación como proyecto para transformar la escuela. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina; 2011.

BHATTACHARJEA, Suman. Infancia y política social. México: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); 1998.

BERTELY, DIETZ Y DIAZ TEPEPA. Multiculturalismo y educación 2002-2011. México: ANUIES, COMIE; 2013.

BERTELY, María. Guía de trabajo: La lengua y la cultura indígenas en las aulas de inicial y preescolar, México: Secretaría de Educación Pública; 2014.

BEVIR, Mark. Democratic Governance. Estados Unidos: Princeton University Press; 2010.

BOURDIEU, Pierre. El sentido práctico. México: Siglo XXI Editores; 2009.

BREYER, Stephen; DONAHUE, John D. et. al. Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times. New Jersey: Princeton University Press.

BRICE H., Shirley. La política del lenguaje en México. De la Colonia a la nación. México: Instituto Nacional Indigenista; 1986.

BÜHMANN Dörthe; TRUDELL, Barbara. Mother Tongue Matters: Local Language as a Key to Effective Learning. France: UNESCO; 2008.

CABRERO, Enrique. Administración pública. México: Siglo XXI Editores; 2010.

CALAME, Pierre. Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia. Francia: Ediciones Descartes & Cie; 2003.

CANTO, Manuel. Participación ciudadana en las políticas públicas. México: Siglo XXI Editores; 2010.

CASANOVA, María Antonia. Educación inclusiva: un modelo de futuro. Madrid: Wolters Klumer; 2011.

CHARTERS, Claire; STAVENHAGEN, Rodolfo. El desafío de la declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas. Perú: TAREA, Asociación Gráfica Educativa; 2009.

CHOMSKY, Noam. The Essential Chomsky. Estados Unidos: The New Press; 2008.

COLLADO, María del Carmen y PÉREZ, Laura. Sara Pérez de Madero, una mujer de la Revolución. México: Secretaría de Educación Pública; 2010.

Consejo Nacional de Población. La situación demográfica de México. México: CONAPO; 2008.

DAVIS, S., MEYER, C. Future Wealth. Estados Unidos: Harvard Business School Press; 2000.

DIETZ, Gunther. Multiculturalismo, interculturalidad y diversidad en educación. Una aproximación antropológica. México, Fondo de Cultura Económica; 2012.

DURKHEIM, Emile. Las reglas del método sociológico. 6ª ed. Madrid: Ediciones Morata; 1993.

ESCALANTE, Pablo; GARCÍA, Bernardo, et al. Nueva historia mínima de México. México: El Colegio de México; 2004.

ESPÍNDOLA, José Luis. Educar para el Desarrollo. México: Editorial Porrúa; 2007.

FINER, Herman. The Theory and Practice of Modern Government. Nueva York: The Dial Press; 1932.

GACITÚA, Estanislao; NORTON, Andrew, et. al. Building Equality and Opportunity through Social Guarantees. Estados Unidos: The World Bank; 2009.

GARCÍA F. Dora. Manual para la elaboración de tesis y trabajos de investigación jurídica. México, Editorial Porrúa, Universidad Anáhuac, 2009.

GARCÍA, Fernando. Las enseñanzas y los aprendizajes según las voces aucarinas. En: BERTELY, M., et. al. Educando en la Diversidad. 2008.

Gobierno Federal, Política del Gasto Público.

GUERRERO, Patricio. Corazonar. Una Antropología comprometida con la vida. Ecuador: Ediciones Abya-Yala; 2010.

HERNÁNDEZ, Natalio. Forjando un nuevo rostro, Yancuic ixtlachihualistli. Orígenes y desarrollo de la educación indígena en México. Puebla, México: Secretaría de Educación Pública; 2015.

HERNÁNDEZ, Roberto; FERNÁNDEZ, Carlos, et. al. Metodología de la investigación. México: Compañía Editorial Ultra; 1998.

HERRERA L. Graciela. La Construcción de una didáctica para grupos culturalmente diferenciados. México: Secretaría de Educación Pública; 2011.

HIRMAS, Carolina; HEVIA, Ricardo; TREVIÑO, Ernesto, et. al. Políticas educativas de atención a la diversidad cultural Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); 2005.

INEE. El Derecho a la Educación en México. Informe 2009. México: INEE; 2010.

JIMÉNEZ N. Yolanda; MENDOZA Z., Rosa Guadalupe. Evaluación integral, participativa y de política pública en educación indígena desarrollada en las entidades federativas. México: Universidad Veracruzana; 2012.

KUSEK, Jody Zall; RIST, Ray C. (2004). Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. Estados Unidos: Banco Mundial; 2004.

LATAPÍ S. Pablo. Un Siglo de Educación en México II. En Biblioteca Mexicana Serie Educación y Pedagogía; México. Fondo de Cultura Económica, Consejo para la Cultura y las Artes. 1998.

LEÓN-PORTILLA, Miguel. Independencia, Reforma, Revolución, ¿y los indios qué? México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; 2011.

LEVY, Santiago; WALTON Michael. (2009). No Growth without Equity? Inequality, Interests, and Competition in Mexico. Estados Unidos: The World Bank and Palgrave Macmillan; 2009.

LEYVA, Xochitl; BURGUETE, Araceli, et. al. Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor. México: Publicaciones de la Casa Chata; 2008.

LÓPEZ, Néstor, OPERTTI Renato y VARGAS Carlos (Coord) Adolescentes y jóvenes en realidades cambiantes. Notas para repensar la educación secundaria en América Latina. Francia: UNESCO; 2017.

LUHMANN, Niklas. La sociedad de la sociedad. México: Herder; 2007.

MÉNDEZ, Constantino. Producir servicios de seguridad en contextos más complejos e inciertos. En: Vidal, J. M., Catalá, J. P., coordinadores. Gobernanza. Diálogo Euroiberoamericano.

MIKLOS, Tomás; JIMÉNEZ, Edgar, et. al. y Arroyo, M. Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la Acción. México: Limusa; 2008.

MINGERS, John. Can social systems be autopoietic? Assessing Luhmann's social theory, The Editorial Board of Sociological Review; 2002.

MORIN, Edgar. La cabeza bien puesta: Repensar la reforma, reformar el pensamiento. Argentina: Nueva Visión; 1999.

MORÍN, Edgar. Los siete saberes necesarios para la educación del futuro. Buenos Aires: Nueva Visión; 1999.

MUÑOZ, Vernor. Grandes Temas Sobre el Derecho a la Educación. México: Organización de Estados Iberoamericanos; 2008.

NAHMAD Salomón. En: Forjando un nuevo rostro, Yancuic ixtlachihualistli. Orígenes y desarrollo de la educación indígena en México. Puebla, México: Secretaría de Educación Pública; 2015.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Metas Educativas 2021. 2015 Miradas sobre la educación en Iberoamérica. Educación de los pueblos y comunidades indígenas (originarios) y afrodescendientes. España: Organización de Estados Iberoamericanos; 2015.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. España: Organización de Estados Iberoamericanos; 2010.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Una educación con calidad y equidad. España: Organización de Estados Iberoamericanos; 1998.

Organización de las Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2014. Nueva York; 2014.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. México Mejores políticas para un desarrollo incluyente. Serien “Mejores Políticas” OCDE; 2012

PARDO, María del Carmen. Administración pública del siglo XX. México: Siglo XXI Editores; 2010.

PARDO, María del Carmen. Comp. De la administración pública a la gobernanza. México: El Colegio de México; 2003.

PASCUAL E., Josep María. El fortalecimiento de la gobernanza local como factor clave para la reducción de la pobreza en Gobernanza. Diálogo Euroiberoamericano.

PINZÓN L., Leny Michael; AGUIAR S. Rocío. Mujeres mayas: Su realidad. México: Dirección General de Educación Superior Tecnológica; 2012.

PNUD, SEP. Evaluación de Proceso de Cuatro Programas y Estrategias de Educación Indígena. Construcción de Ciudadanía y Educación Indígena: Prácticas con Equidad. México: PNUD, SEP, SEB; 2013.

PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades. México: Producción Creativa; 2010.

PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, Las instituciones como determinantes del desarrollo humano. Jalisco. 2009.

PNUD. Índice de Equidad Educativa Indígena. Informe de Resultados para México, sus Estados y Municipios, 2010. México; 2013.

PNUD, SEP. Sistematización de Prácticas Paradigmáticas de la Educación Indígena en México. Construcción de Ciudadanía y Educación Indígena: Prácticas con Equidad. México: PNUD, SEP, SEB; 2013.

PNUD, SEP, SEGEY. Evaluación de Proceso de Cuatro Programas y Estrategias de Educación Indígena para el Caso del Estado de Yucatán. México: PNUD; 2013.

PRATS CATALA Joan i. De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo. 1ª edición, Madrid España: INAP; 2005.

RAMÍREZ, Gloria; GANDOLFI, Stefania, et. al. Cultura, Educación y Desarrollo. México: Universidad Nacional Autónoma de México; 2007.

QUINTERO, Graciela; CORONA, Yolanda. Las prácticas sociales del lenguaje en contextos de tradición indígena. El objeto de conocimiento antes de ser objeto de enseñanza. Universidad Autónoma Metropolitana; 2013.

RIVES, Roberto. Administración pública del siglo XIX. México: Siglo XXI Editores; 2010.

ROSAS, Lesvia Oliva. La Educación Rural en México en el Siglo XXI. México: CEE, CREFAL, Fundación Ayuda en Acción; 2006.

SALAZAR, Carlos. Las Políticas Públicas. Santa Fe de Bogotá: Javengraf; 1999.

SÁNCHEZ G., Juan. Gestión pública y gobernanza. 2ª ed. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México; 2006.

SANTIZO, Claudia. Gobernanza y cambio institucional de la educación pública básica. México: UAM; 2012.

SCHMELKES, Sylvia. Pinceladas para un retrato hablado de los docentes mexicanos. En Educación, fin de siglo. Memoria del Seminario de análisis sobre política educativa nacional. Vol I. México: Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, A.C.; 1995.

SCOTT, W. Richard. Teoría contemporánea institucional en Organización e instituciones. En: Rodolfo Vergara, compilador. Biblioteca básica de administración pública. México: Siglo XXI Editores; 2010.

SEN, Amartya. Desarrollo y libertad. Argentina: Ed. Planeta; 2000.

SEP. De la gestión al tequio educativo. Estrategia de fortalecimiento de la gestión para la calidad en educación indígena. México: SEP; 2010.

SEP. Informe OEA 2009-2010-Proyecto: Democracia y Educación Indígena: Prácticas con Equidad. México: SEP, SEB, DGEI; 2010.

SEP. Lecciones y Propuestas de Reforma Educativa para América Latina. México: PREAL, SEP; 2009.

SEP. Los Parámetros Curriculares de la Asignatura Lengua Indígena II: Prácticas Sociales del Lenguaje, como Objeto de Enseñanza y el Trabajo por Proyectos. México: SEP, SEB, DGEI; 2010.

SEP. Orientaciones Generales para los Albergues Escolares Indígenas-La ocupación educativa en y para la atención de la diversidad. México: SEP, SEB, DGEI; 2012.

SEP. Profesionalización y formación continua para docentes indígenas y en contextos de diversidad. Una política educativa, SEP, SEB, DGEI; México 2011.

SEP. Programa Sectorial de Educación 2007-2012. México: Gobierno de La República; 2007.

SEP. Gobernabilidad y Gestión Educativa. JIMÉNEZ Edgar, Coordinador. México, SEB, Consejo Consultivo para la Educación Básica, 2007.

SEP. Reunión Regional de Seguimiento de la CONFINTEA de América Latina y el Caribe. México: SEP, Secretaría de Relaciones Exteriores; 2011.

SEP. Transformación posible de la educación para la niñez indígena. Contextos, alianzas y redes. Segunda edición. MORALES GARZA Rosalinda, Coordinadora. México: SEP, SEB; 2010.

SEP, DGEI. Atención de la diversidad social, cultural y lingüística. Programa Sectorial 2013-2018 en el marco de la Reforma Educativa. México 2013.

SEP, DGEI. Cuando lo que nos queda en el corazón se convierte en acción. Experiencias y prácticas docentes sistematizadas en contextos de educación indígena y migrante. Primera edición, México; 2012.

SEP. Lo que nos queda en el corazón, Profesionales de la educación indígena. Dirección General de Educación Indígena. Primera edición. MORALES GARZA Rosalinda, Coordinación general. México; 2011.

SEP. El Modelo Educativo 2016. El Planteamiento pedagógico de la Reforma Educativa. Primera edición, México; 2016.

SEP. Modelo Educativo. Equidad e Inclusión. Primera edición, México: SEP; 2017.

Senado de la República. Comisión de Asuntos Indígenas-Marco Normativo Indígena. México: Senado de la República; 2009.

SICRA, Inge, coordinadora. Atlas lingüístico de pueblos indígenas en América Latina. Ecuador: AECID, Unicef y Funproeib Andes, Imprenta Mariscal; 2009.

SIMPSON, Lesley. Muchos Méxicos. 16ª ed. México: Fondo de Cultura Económica.

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. 5º. Congreso Nacional de Educación. Educar es el Camino. Antología Tomo III. Ed. SNTE; 2012.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Imagen y obra escogida. Colección México y la Unam. Aportaciones universitarias a la solución de los problemas nacionales. Universidad Nacional Autónoma de México; 1984.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Los pueblos indígenas y sus derechos. México: UNESCO; 2008.

STIGLITZ, Joseph E. La economía del sector Público. España: Antoni Bosch; 2000.

The World Bank. The International Migration Agenda and The World Bank-Managing Risks Enhancing Benefits. Estados Unidos: The World Bank; 2006.

The World Bank. Reforming Public Institutions and Strengthening Governance. Estados Unidos: The World Bank; 2003.

UNESCO. Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2016. La educación al servicio de los pueblos y el planeta: Creación de futuros sostenibles para todos: Unesco 2017.

UNICEF. Una mirada hacia la infancia y la adolescencia en México-Segundo Premio Unicef 2009. México: Random House Mondadori; 2010.

VAQUERO O., Luis; SANTIAGO G., Sergio, et. al. Informe de país sobre la calidad de la ciudadanía. México, El Colegio de México; 2014.

VÁZQUEZ, Josefina Zoraida. Gran Historia de México. México. Planeta de Agostini; 2002.

VERGARA Martha; BERNACHE Gerardo. Educación intercultural. Un estudio de las comunidades indígenas de Jalisco. México: SEP; 2008.

VERGARA Rodolfo. Organización e instituciones-05. México. Siglo XXI Editores; 2010.

VIDAL, José María; PRATS i Catalá, Joan; coordinadores. Gobernanza. Diálogo Euroiberoamericano. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, (INAP); 2010.

VIDALES, Ismael, et. al. Cronología de la educación mexicana, desde la época precortesiana hasta nuestros días. México: Ed. CAEIPNL; 2006.

VILLANUEVA, Arturo. ¿La Nueva Gestión Pública? Antecedentes y Propuestas para un Nuevo Modelo de Mejora de Gestión para la Administración Pública de México. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; 2010.

WEBER, Max. De economía y sociedad. México: Fondo de Cultura Económica; 1969.

Otras fuentes.

Alteridades, Revista, México, 24 (4). Enero/junio 2014.

Diario Oficial de la Federación.

Gobierno de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México: Gobierno de la República; 2007.

MAYORGA, Fernando y CÓRDOVA Eduardo. Gobernabilidad y gobernanza en América Latina. Ginebra; 2007.

ONU. World Public Sector Report. Organización de las Naciones Unidas. Departamentos de Asuntos Económicos y Sociales; 2001.

OCDE. Public Sector Modernisation. Policy Brief; 2003.

Presidencia de la República. Tercer Informe de Gobierno. México: Presidencia de la República; 2015.

ITESO. Revista Sinéctica 33, julio-diciembre 2009. México.

Fuentes de internet

AGUILAR, Luis F. El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. Frontera norte. v.22, n.43, México, ene/jun.2001, consultado en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-73722010000100008&script=sci_arttext&tIng=es

ARDILA, Erwin Esaú; RUEDA Juan Felipe. Saturación en la teoría fundamentada: su delimitación en el análisis de trayectorias de vida de víctimas del desplazamiento forzado en Colombia. Revista Colombiana de Sociología. Volumen 36, número 2. Julio-Diciembre. Citado el 28 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/38643/1/41641-189266-1-PB.pdf>

[Banco Interamericano de Desarrollo. Propuesta de un marco conceptual y analítico. Publicado en: ¿Democracia con desigualdad?- Una mirada de Europa hacia América Latina: Gobernabilidad para el desarrollo 2006. Disponible en:](#)

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=419942> Consultado el 4 de abril de 2015.

BERTELY, María. Panorama histórico de la educación para los indígenas de México, en http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_5.htm, consultado el 2 de septiembre de 2015

BRUNIARD, Rogelio. Educación desarrollo rural y juventud. [Internet]. Argentina: UNESCO; 2001. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001507/150789s.pdf>

CDI. Conceptos Generales sobre pueblos indígenas. [Internet]. Disponible en: http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=272&Itemid=58.

CLOSA M., Carlos. El libro blanco sobre la gobernanza (1). Revista de Estudios Políticos. Nueva Época. Núm. 119, Enero-Mayo de 2003, p. 489. Consultado en http://digital.csic.es/bitstream/10261/10441/1/REPNE_119_495.pdf

CONAPRED. Documento Informativo sobre Día Internacional de los Pueblos Indígenas. [Internet]. Disponible en: http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Dossier%20INDIGENAS_INACC_SS.pdf., consultado el 23 de septiembre de 2015.

CONEVAL. La pobreza de la población indígena en México, 2012. [Internet]. México, DF: CONEVAL, 2014. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/POBREZA_POBLACION_INDIGENA_2012.pdf.

CONEVAL Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014. [Internet]. México: CONEVAL; 2015. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medición/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web

CONEVAL, UNICEF. Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010. [Internet]. México: UNICEF; 2013. Disponible en: [http://www.unicef.org/mexico/spanish/UnicefPobreza_web_ene22\(3\).pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/UnicefPobreza_web_ene22(3).pdf)

CAMPO-REDONDO, María; LABARCA R. Catalina, La teoría fundamentada en el estudio empírico de las representaciones sociales: un caso sobre el rol orientador del docente. En: Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España

y Portugal. Universidad del Zulia, Venezuela, 2009. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31012531004>

FEIJOÓ, María del Carmen. Gestión para la gobernabilidad, gobernabilidad para la gestión. En: Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina, Tenti, E., coordinador. [Internet]. Buenos Aires: UNESCO; 2004. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001443/144336s.pdf>.

FILMUS, Daniel. "Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina". En: Revista Iberoamericana de Educación, Educación y Gobernabilidad Democrática, Número 12, 1996. Consultado en <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie12a01.htm>

Fondo para los logros de los ODM, Programa Conjunto para una Cultura de Paz. Análisis de actores sociales y riesgos de conflicto en la región Ch'ol. Actores y problemáticas actuales. Manejo de Riesgos de Desastres del Sureste de México. [Internet]. 2012. Disponible en: http://culturadepaz.org.mx/sitio/wp-content/uploads/2013/01/1_AnalisisRiesgosRegionales.pdf

GAETE Q., Ricardo. Reflexiones sobre las bases y procedimientos de la Teoría Fundamentada. Revista Ciencia, Docencia y tecnología. Volumen XXV, Número 48. Mayo de 2014, pp. 149-172. Citado el 24 de enero de 2015. Disponible en: http://www.revistacdyt.uner.edu.ar/spanish/cdt_48/documentos/005cdt_48.pdf.

Gobierno de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. [Internet]. México: Gobierno de la República; 2013. Disponible en: <http://pnd.gob.mx/>.

HERRERA, Larry, et. al. La Teoría Fundamentada. UNEG; 2010. Disponible en: <http://www.eduneg.net/generaciondeteoria/files/Teoria-Fundamentada.pdf>. Consultada el 01 de sep. 2015.

HEVIA R., Ricardo. Culturas originarias: integración y desarrollo de nuestra diversidad. [Internet]. Chile: UNESCO; 2005. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001613/161307s.pdf>

HUFTY, Marc. "Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El Marco Analítico de la Gobernanza". Mazurek, Hubert. (éd.) Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina. [Internet] La Paz: IFEA-IRD; 2008. Disponible en:

http://graduateinstitute.ch/webdav/site/developpement/shared/developpement/proj ets/GREG/publ_GREG/MarcoAnaliticoE.pdf

IGLESIAS, Ángel. Gobernanza y redes de acción pública: La planificación estratégica como herramienta de participación, Cuarto Seminario Internacional sobre Gobierno y Políticas Públicas, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Gobierno y Políticas Públicas, Sinaloa, 29 de junio al 1 de julio de 2005. Consultado en <http://laip.sinaloa.gob.mx/NR/rdonlyres/0545BB14-B81D-4D60-8634-5D35A081D4A7/0/Angellglesias.pdf>

IPE, UNESCO y OEI. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2011: La educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes. En: López, N. coordinador, Instituto Internacional de Planeamiento de la educación, UNESCO, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Disponible en: http://www.dicyt.gub.uy/dcc/data/material/siteal_informe2011.pdf

INEE. Consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas sobre evaluación educativa. [Internet]. Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/component/content/article/558-consulta-a-pueblos-y-comunidades-indigenas/1916-presentaciones>, consultada el 12 de septiembre de 2015.

INEE. El Derecho a la Educación en México. Informe 2014. México: INEE; 2014

INEE. Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2013. [Internet]. México: INEE; 2014. Disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/PINEE/detallePub.action;jsessionid=375F08D4657B9EADCB9BED5C96946DF0?clave=P1B112>. Consultado el 14 de agosto de 2014.

INEE. Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2014 Educación Básica y Media Superior. [Internet]. México: INEE; 2015. Disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/PINEE/detallePub.action;jsessionid=375F08D4657B9EADCB9BED5C96946DF0?clave=P1B113>. Consultado el 10 de septiembre de 2015.

INEGI. [Internet].

<http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/lindigena.aspx?tema=P#uno>. Consultado el 23 de septiembre de 2015.

INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Tabulados básicos. Acceso en línea en la liga <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=es>

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart, et. al. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. Policy Research Working Paper, Num. 5430, The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team, September, 2010. Consultado en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>

KOENIG, Matías. El buen gobierno democrático en las sociedades multiculturales. [Internet]. Alemania: UNESCO; 1998. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001149/114956so.pdf>

LECAY, Rosana. La gobernanza de la educación en Latinoamérica. Consultado en <http://www.noticias.com/la-gobernanza-de-la-educacion-en-latinoamerica.31104> Linguamón Casa de las Lenguas. Nuevo informe de la UNESCO sobre la diversidad lingüística y cultural del planeta. [Internet]. Cataluña, España; 2009. Disponible en: http://www15.gencat.cat/pres_casa_llengues/uploads/newsletter/BUT5_SalaLECTURA_informeUNESCO_ES1.pdf

LÓPEZ, Luis Enrique; HANEMANN, Ulrike. Alfabetización y multiculturalidad. Miradas desde América Latina. [Internet]. Guatemala: UNESCO; 2009. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001889/188921s.pdf>

MAKÓN, Marcos Pedro. El modelo de gestión por resultados el modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional. Documento presentado como ponencia en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. República Dominicana; 2000.

MARTÍNEZ G., Jesús Ignacio. Pensar el riesgo. En diálogo con Luhmann. Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, 2010. Disponible en: <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/viewFile/273/3014>

OIT, Convenio 169 <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang-es/index.htm>. Consultada el 13 de julio de 2014.

ONU. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015. [Internet]. Nueva York; 2015. Disponible en: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>. Consultado el 17 de agosto de 2015.

OSSIO B., Teresa. La ecuación necesaria: Inmigración. Políticas públicas y gobernanza. Revista de la Asociación Internacional para la Gobernanza, ciudadanía y empresa, [Internet]. Disponible en: <http://aigob.org>. Consultado el 26 de julio de 2011.

PETERS, Guy. El nuevo institucionalismo., <http://es.scribd.com/doc/30513223/Guy-Peters-El-Nuevo-Intitucionalismo#scribd> consultado el 28 de junio de 2014.

PETIT, Martí. (2007). Cataluña ante el despliegue de la Convención de la Unesco sobre diversidad cultural. España. [Internet]. http://www.portalcomunicacion.com/informe_07/pdf/esp/informe0506_cap14_esp.pdf

PRATS CATALA Joan i. Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un Cambio Institucional. Publicado en la Biblioteca IDEAS del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universidad Oberta de Catalunya. Recuperado de: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/PRATS%20i%20CATALA,%20Joan%20-%20Del%20clientelismo%20al%20merito.pdf>

PRIETO, Martín. De la gobernabilidad a la gobernanza local: marco conceptual y metodológico. 2003. Consultado en <http://www.ckyosei.org/docs/PedroPrieto.GobernabilidadYGobernanzaLocal.pdf>

REVESZ, Bruno. Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local. En: Congreso Internacional "Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina", Cochabamba, 19-21 de septiembre de 2006. Consultado en: <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Gobernanza%20y%20DesTer%20%20Revesz%20Cochabamba%202006.pdf>

RHODES R.A.W., El institucionalismo. [Internet]. Disponible en: <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Institucionalismo.pdf>. Consultado el 2 de julio de 2014.

RÍOS H. Onésimo. Memorias de la Dirección General de Educación Indígenas 1978-2008. Tomo 1 Estructura e Historia. México: Secretaría de Educación Pública. 2014.

RÍOS H. Onésimo. Memorias de la Dirección General de Educación Indígenas 1978-2008. Tomo 2 Servicios y logros. México: Secretaría de Educación Pública. 2014.

ROLDÁN H., José Manuel. El orden constitucional romano en la primera mitad del siglo II al.: de la res publica aristocrática a la res publica oligárquica. 1984. Recuperado el 10 de febrero de 2014 de: revistas.ucm.es/index.php/GERI/article/download/.../14922

SANIN Á., Héctor. Capacitación y fortalecimiento institucional para impulsar los Objetivos desde desarrollo del Milenio. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5521/S2012099_es.pdf?sequence=1

SCHMELKES, Sylvia. Educación y pueblos indígenas: problemas de medición. Revista "Realidad, datos y espacio. Revista internacional de estadística y geografía. 2013. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/RDE/RDE_08/Doctos/RDE_08_Art1.pdf.

SEP. Acuerdo Número 592 por el que se establece la articulación de la educación Básica. [Internet]. Disponible en: <http://basica.sep.gob.mx/ACUERDO%20592web.pdf>, consultado el 26 de septiembre de 2015

SEP. Acuerdo número 679 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural. [Internet]. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5289452&fecha=28/02/2013. Consultado el 23 de septiembre de 2015.

SEP. El servicio profesional docente. [Internet] México. Actualizado 2014; citado 28 de enero de 2015. Disponible en: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/>

SEP. Estrategia de fortalecimiento de la gestión para la calidad en la educación indígena. [Internet]. México: SEP; 2009. Disponible en: <http://basica.sep.gob.mx/dgei/pdf/inicio/coordinacion/coordinacion.pdf>

SEP. Programa Sectorial de Educación 2013-2018. [Internet]. Gobierno de la República; México 2013. Disponible en: http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa_sectorial_de_educacion_13_18.

SEP. Segundo Informe de Labores 2013-2014. 1ª ed., [Internet]. México, 2014. Disponible en: [http://fs.planeacion.sep.gob.mx/informes/labores/2012_2018/2do informe de labores.pdf](http://fs.planeacion.sep.gob.mx/informes/labores/2012_2018/2do_informe_de_labores.pdf)

SEP. Nuevo Modelo Educativo. Resumen. Disponible en: https://docs.google.com/gview?url=https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/240629/1.-_Resumen_Ejecutivo_1_.pdf

Stavenhagen, Rodolfo, La política indigenista del Estado mexicano y los pueblos indígenas en el siglo XX. Disponible en: http://www.crim.unam.mx/web/sites/default/files/2_La%20politica_indigenista.pdf

The World Bank, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20678937~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html>

The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team, September, 2010. Consultado en <http://info.worldbank.org/governance/wqi/resources.htm>

UNDP. Internet Conference Forum on “Public Private Interface in Urban Environmental Management”. Consultado en <http://www.gdrc.org/u-gov/governance-define.html>

UNESCO. Declaración de Lima. [Internet]. Perú: 2014. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002306/230628s.pdf>

UNESCO. La educación indígena en América Latina México-Guatemala-Ecuador Perú-Bolivia. [Internet]. Quito, Ecuador; 1990. Disponible en: http://www.codenpe.gov.ec/index.php?option=com_remository&Itemid=624&func=fileinfo&id=1240&lang=es

UNESCO Revista trimestral de educación perspectivas. Vol. XXII No 1. [Internet]. Paris, Francia; 1992. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000932/093227so.pdf>

UNESCO. Las políticas multiculturales como un recurso integrado para los procesos de desarrollo en América Latina. [Internet]. Paris, Francia; 1993. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/>

UNESCO. Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe. Boletín 32. [Internet]. Chile; 1993. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001468/146859s.pdf>

UNESCO. La gestión de la multiculturalidad y la multiétnicidad en América Latina. [Internet]. París, Francia.; 1995. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001119/111935s.pdf>

UNESCO. Educación hoy. El dilema de la lengua materna. Boletín n° 6. [Internet]. París, Francia; 2003. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001308/130800s.pdf>

UNESCO. Educación y diversidad cultural. [Internet]. Chile; 2003. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001613/161306s.pdf>

UNESCO. La educación en un mundo plurilingüe. [Internet]. Francia; 2003. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129728s.pdf>

UNESCO. Convención sobre la protección y promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. [Internet]. París; 2005. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf>

UNESCO. Diversidad cultural. Materiales para la formación docente y el trabajo de aula. [Internet]. Chile; 2005. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001512/151226s.pdf>

UNESCO. Políticas educativas de atención a la diversidad cultural: Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. [Internet]. Santiago, Chile; 2005. Disponible en: <http://www.implementa.udp.cl/publicaciones/147054s.pdf>

UNESCO. El jardín de senderos que se encuentran: Políticas públicas y diversidad cultural en el Mercosur. [Internet]. Uruguay; 2006. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001508/150824s.pdf>

UNESCO. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos: Políticas locales para la diversidad cultural Resumen ejecutivo. [Internet]. Barcelona, España; 2006. Disponible en: http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/newTempDoc/ES_333_report_ex_es.pdf

UNESCO. Colección de lenguas indígenas. [Internet]. 2007. Disponible en: www.fondoshistoricos.udg.mx/lenguas_i/boletin_li.pdf

UNESCO. Diversidad cultural e interculturalidad en educación superior. Experiencias en América Latina. [Internet]. Venezuela; 2008. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001838/183804s.pdf>

UNESCO. Los idiomas cuentan. Vol. 1. [Internet]. París, Francia; 2008. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001583/158378s.pdf>

UNESCO. Artículo 7: Medidas para promover la diversidad de las expresiones culturales. Enfoques latinoamericanos. [Internet]. Francia; 2008. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001598/159869s.pdf>

UNESCO-IESALC. Diversidad cultural, inclusión e interculturalidad con equidad y valoración mutua en Educación Superior. [Internet]. Colombia; 2008. Disponible en: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/docs/boletines/boletinnro169/danielmato.pdf>

UNESCO. Educación y diversidad cultural. Lecciones desde la práctica innovadora en América Latina. [Internet]. Chile; 2008. Disponible en: http://portal.unesco.org/geography/es/ev.phpURL_ID=11594&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

UNESCO. Hablemos. Vol. Especial. [Internet]. París, Francia; 2009. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001858/185818s.pdf>

UNESCO-IESALC. Educación superior, colaboración intercultural y desarrollo sostenible/buen vivir. Experiencias en América Latina. [Internet]. Venezuela; 2009. Disponible en: www.iesalc.unesco.org.ve/dmdocuments/biblioteca/.../version_final.

UNESCO. Invertir en la diversidad cultural y el dialogo intercultural: Informe mundial. [Internet]. Francia; 2009. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001847/184755s.pdf>

UNESCO (s/f) Metas educativas 2021: desafíos y oportunidades informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2010. [Internet]. Buenos Aires Argentina. Disponible en: <http://www.fundacion.uocra.org/documentos/recursos/documentos/Metas-y-Desafios-2021-Desafios-y-Oportunidades-en-America-LAtina-UNESCO.PDF>

UNESCO (s/f) La organización lingüística en contexto educativo plurilingüe: Esquema rector para una reforma lingüística en contexto escolar. [Internet]. Cataluña, España. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001160/116070so.pdf>

UNESCO. Educación para Todos (EPT) en América Latina y el Caribe: Balance y Desafíos post-2015. [Internet]. Lima, Perú; 30 - 31 de octubre del 2014. Declaración de Lima. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002306/230628s.pdf>

UNESCO. International Institute for Education Planning, Strategic Planning: Concept and Rationale en education Working Papers, documento de trabajo no. 1. Paris: UNESCO; 2010.

URTEAGA, Eguski. La teoría de sistemas de Niklas Luhmann en Contrastes. Revista Internacional de Filosofía, Departamento de Filosofía, Universidad de Málaga, Facultad de Filosofía y Letras Campus Teatinos, vol. XV, 2010, Málaga, España

VAN G., John. El enfoque de Sistemas: Teoría General de Sistemas. México: Ed. Trillas. Disponible en: <http://www.unamerida.com/archivospdf/306%20Lectura3.2.pdf>. Consultada el 01 de septiembre de 2015.

Diccionarios

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, 22ª edición.
Madrid: 1992.