
6

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA ORIENTADA A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES INDÍGENAS EN EDUCACIÓN BÁSICA

La población indígena en México se cuantifica considerando rasgos lingüísticos o la autoadscripción de los individuos. Si se emplea este último criterio, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la población que declara ser indígena es de 25.6 millones, de los cuales 7.3 millones son niñas, niños y adolescentes (NNA) en edades típicas para cursar la educación obligatoria (de 3 a 17 años). Por otro lado, las NNA indígenas identificadas por ser hablantes de lengua indígena (HLI) o formar parte de un hogar indígena son 3.9 millones. De estos últimos, poco más de la mitad se encuentra en condición de pobreza extrema, 6 de cada 10 residen en zonas rurales, y, de los que sí asisten a la educación obligatoria, 9 de cada 10 acuden a escuelas que se ubican en localidades de alta y muy alta marginación (INEE y UNICEF, 2016).

Estas condiciones de vulnerabilidad social y económica generan, sin duda, repercusiones en el ámbito educativo, ya que los alumnos indígenas enfrentan situaciones de mayor desventaja en términos de asistencia escolar (23% de la población indígena en edad escolar no asiste a la escuela), logros de aprendizaje (más de 80% de los alumnos indígenas tiene logros de aprendizaje insuficientes) y eficiencia terminal (sólo 7.2% de la población HLI ha completado la educación media superior).

En este contexto, el objetivo de este capítulo es analizar el estado que guarda el cumplimiento del derecho a la educación de NNA indígenas en la educación básica, a partir del análisis de la acción gubernamental emprendida para garantizarlo.

El capítulo está organizado en cuatro apartados. En el primero se define el *problema público* que da lugar a las intervenciones de política educativa dirigidas a NNA indígenas en el marco del derecho a la educación. En el segundo apartado se revisan las *acciones de política pública* dirigidas a la atención educativa de NNA indígenas, esto es, los programas, acciones y estrategias que conforman la política, así como los servicios educativos que atienden a esta población; se incluye un análisis presupuestal sobre la evolución del gasto educativo dirigido a este sector en el nivel de

educación básica. Posteriormente, se presenta un balance sobre el diseño y la implementación de dicha política, y se proponen algunas rutas para su mejora. En el último apartado se presentan las consideraciones finales.¹

6.1 El derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes indígenas

Los indígenas y el derecho a la educación

El artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que todo individuo tiene derecho a recibir educación y, además, que ésta será de calidad y se ofrecerá sin distinción de raza, etnia o condición socioeconómica. A partir de lo anterior, y a fin de garantizar este derecho a la población en su conjunto, la Ley General de Educación (LGE) señala que las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer las condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo,² así como mayor equidad educativa y el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso a los servicios educativos y permanencia en ellos. Con ese fin se dará preferencia a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones sociales y económicas de desventaja (LGE, art. 32).

Adicionalmente, y en particular con respecto a la población indígena, la CPEUM en su artículo 2º refiere al derecho de los pueblos indígenas a ser consultados para definir y desarrollar programas educativos que reconozcan su herencia cultural, así como a recibir una educación en su lengua.³

De este modo, el Estado mexicano debe garantizar para todos los NNA del país una educación de calidad, su permanencia en la escuela, la obtención de aprendizajes relevantes, útiles y significativos para sus vidas, y recibir educación en su lengua.

¹ En el desarrollo del capítulo se utilizaron las siguientes fuentes de información: 1) el Programa Nacional de Desarrollo (PND) y el Sectorial de Educación (PROSEDU), 2) las reglas de operación y los lineamientos generales de los diversos programas, acciones y estrategias relacionados con la materia, 3) los reglamentos internos de las instituciones y dependencias involucradas en el diseño y la operación de la política, 4) diversos informes y publicaciones del INEE relativos al tema, 5) el *Panorama educativo de la población indígena 2015* (INEE y UNICEF, 2016), 6) publicaciones relevantes de académicos y expertos en la materia, 7) datos proporcionados por la Dirección General de Integración y Análisis de Información del INEE sobre la distribución de escuelas, alumnos y docentes hablantes de lengua indígena en localidades indígenas, 8) resultados del estudio de la política curricular para la atención educativa a la población rural indígena de educación básica y 9) resultados de la Evaluación de la Política Educativa Dirigida a la Población Indígena en Educación Básica.

² Entendiendo por calidad “que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de docentes y directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos” (CPEUM, art. 3º).

³ El derecho de los pueblos y comunidades indígenas a que se les consulte, así como el de recibir educación en su lengua se estipulan en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, suscrito por el Estado mexicano. En este sentido, el derecho a una educación en su lengua se detalla en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, en donde se señala que la educación que reciban deberá ser bilingüe e intercultural, además de que asegure el respeto a la diversidad lingüística y cultural, y promueva el respeto a los derechos lingüísticos de esta población.

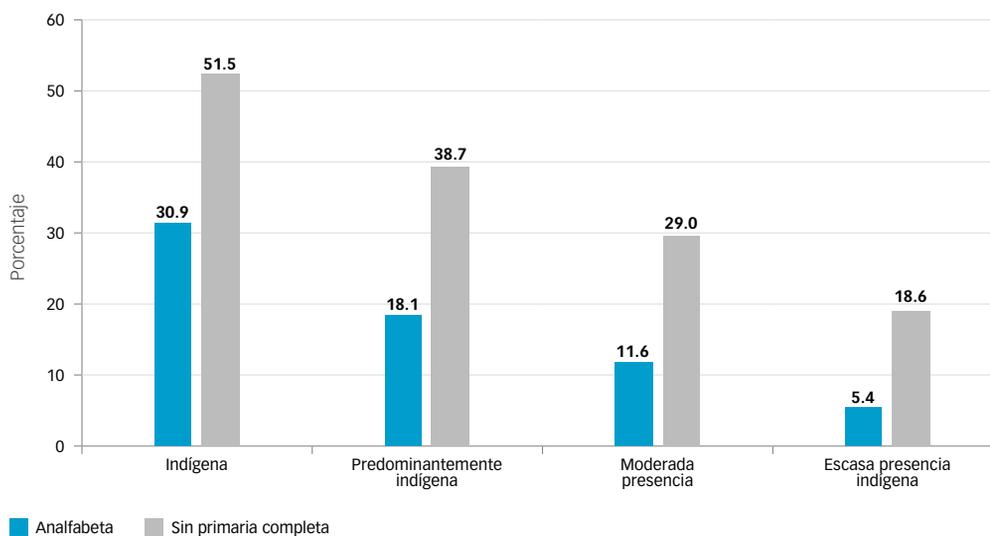
Desde esta perspectiva, cuando se comparan las características socioeconómicas y educativas de la población indígena respecto de la no indígena, se observa que la primera enfrenta más obstáculos para acceder a la escuela y permanecer en ella, así como para alcanzar niveles óptimos de logro de aprendizajes y recibir educación en su lengua materna. Por tanto, su derecho a la educación está siendo vulnerado, pues presenta altos niveles de inasistencia escolar y deserción y bajos niveles de logro educativo, y la oferta educativa que recibe se caracteriza por su escasa pertinencia cultural y lingüística.

Derecho de acceso a la educación

El Informe 2013 del Consejo Nacional de Población (CONAPO) señala que la falta de acceso a la educación es uno de los mayores problemas que enfrenta la población que habita en las localidades con alta presencia indígena. En estas localidades se observa que 30.9% de la población es analfabeta y 51.5% no concluyó la educación primaria (gráfica 6.1) (CONAPO, 2013).

 **Gráfica 6.1**

Porcentaje de personas de 15 años y más analfabetas y sin primaria completa según el grado de presencia indígena en la localidad, 2010

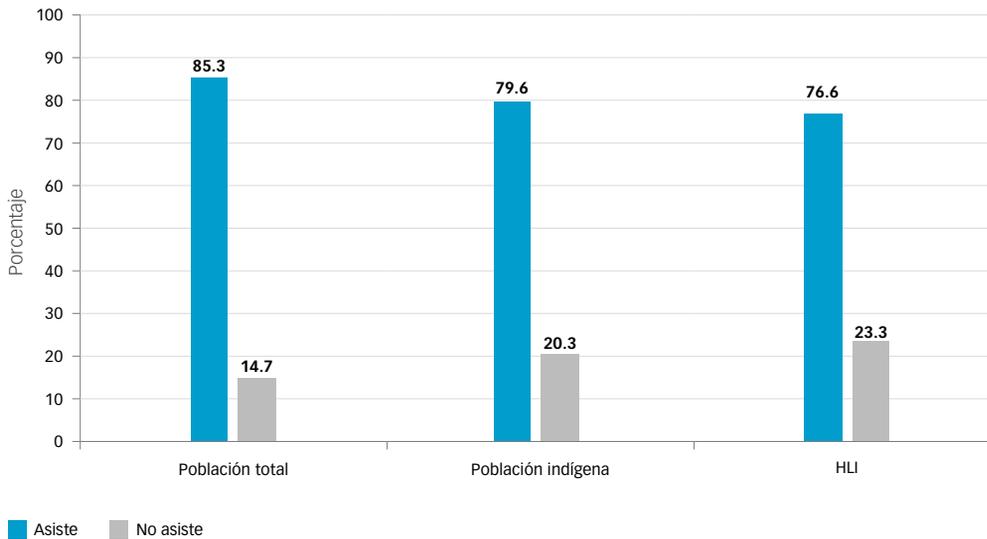


Fuente: CONAPO, 2013.

Para 2014, de acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) (INEE-UNICEF, 2016), 6 de cada 100 personas de 15 años y más eran analfabetas, en contraste con lo que ocurre con la población indígena y la HLI, entre las que casi una quinta (19%) y una cuarta parte (25.1%), respectivamente, eran analfabetas. Además, en la población indígena y los HLI se observan menores tasas de asistencia a la educación escolarizada (gráfica 6.2).

Gráfica 6.2

Porcentaje de población de 3 a 17 años según asistencia escolar en 2014



Fuente: elaboración propia con base en INEE y UNICEF, 2016.

Así, en 2014 la tasa de asistencia a la escuela de la población general de infantes de 3 a 5 años fue de 73.1%, mientras que entre los infantes indígenas fue de 68.5%. Esta diferencia se incrementa notablemente a partir de los 15 años de edad, ya que en el grupo de 15 a 17 años apenas 1 de cada 2 adolescentes indígenas asiste a la escuela, en comparación con 7 de cada 10 adolescentes de la población general (INEE y UNICEF, 2016).

Derecho a la permanencia en la escuela

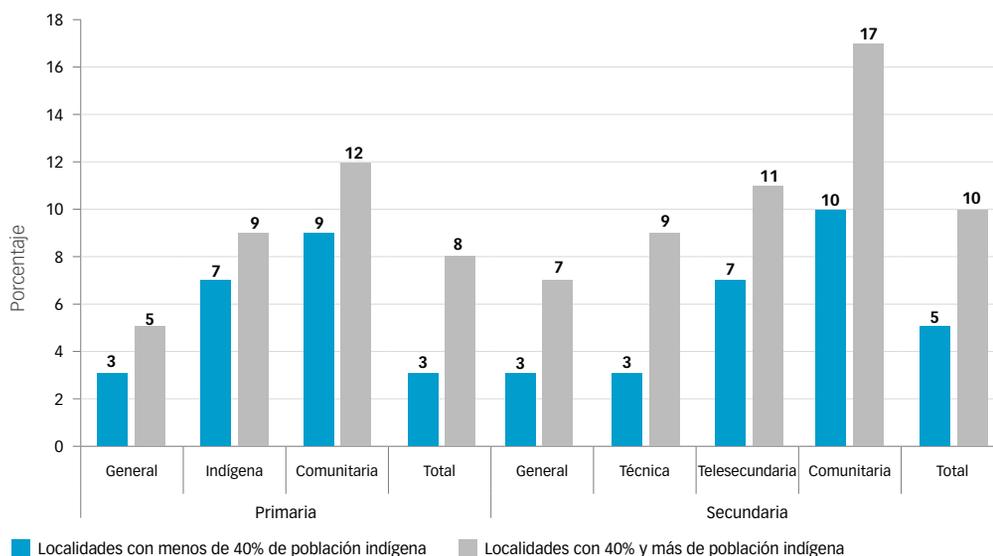
Una vez que NNA cuentan con servicios educativos es importante garantizar su permanencia y avance regular a través de los distintos grados y niveles, con el objetivo de incrementar las posibilidades de que concluyan la educación obligatoria antes de llegar a la edad adulta.

En este sentido, la población indígena presenta altos niveles de deserción escolar; sin embargo, no se dispone de un único indicador que proporcione información puntual sobre este fenómeno por la diversidad de causas relacionadas con él. Por tal motivo, se utilizan los indicadores de matriculación oportuna y extraedad grave para ofrecer una aproximación a este problema (INEE y UNICEF, 2016).⁴

⁴ La *matriculación oportuna* da cuenta del número de NNA que se matriculan en primaria, secundaria y educación media superior en las edades idóneas o incluso menores. Por otro lado, la *extraedad grave* se define como el porcentaje de estudiantes matriculados cuya edad supera en dos años o más la edad típica para cursar un grado escolar.

Gráfica 6.3

Porcentaje de alumnos con extraedad grave por nivel y tipo de servicios educativos en localidades según presencia de población indígena



Fuente: elaboración propia con base en INEE y UNICEF, 2016.

En cuanto a la matriculación oportuna, se observa que en educación primaria, en las escuelas de tipo general e indígena, el porcentaje de alumnos matriculados en las edades idóneas es superior a 90% en cualquier tipo de localidad; sin embargo, en las primarias comunitarias, las cuales atienden a una cantidad considerable de niñas y niños indígenas, se incorpora un menor número de estudiantes oportunamente. En secundaria este porcentaje disminuye aún más, específicamente en las telesecundarias, modalidad a la que más asisten los jóvenes indígenas, en las que 74% de los alumnos se matricula a tiempo, mientras que en las escuelas secundarias generales lo hace 85.3% (INEE y UNICEF, 2016).

Respecto a la extraedad grave, 9 de cada 100 niños que asisten a las primarias indígenas presentan esta condición, en contraste con 3 de cada 100 niños que asisten a las primarias generales. Las localidades con mayor presencia de población indígena registran las proporciones más altas de extraedad grave, siendo las escuelas comunitarias las que presentan el porcentaje más alto con 12 y 17% en los niveles primaria y secundaria, respectivamente (INEE y UNICEF, 2016) (gráfica 6.3).

Derecho a obtener logros óptimos de aprendizajes

Las NNA indígenas que logran acceder y permanecer en el Sistema Educativo Nacional (SEN) presentan deficiencias en los aprendizajes adquiridos. Las evaluaciones de aprendizaje realizadas por el INEE ubican los niveles de aprendizaje de los niños que asisten a escuelas indígenas, en

todos los grados y asignaturas considerados, por debajo de los que obtienen los que acuden a los demás tipos de servicios educativos (INEE, 2006 y 2007).

Los resultados nacionales 2015 del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) advierten que esta situación prevalece, pues el desempeño académico de los estudiantes indígenas se encuentra en un nivel insuficiente. Mientras que 5 de cada 10 estudiantes de las escuelas generales públicas presentan un nivel de logro insuficiente, en el caso de los estudiantes indígenas el número asciende a 8 de cada 10, tanto en el área de Lenguaje y Comunicación como en el área de Matemáticas.

Derecho a recibir educación en su lengua

Este derecho es una condición para garantizar, a su vez, el derecho a la permanencia y a la adquisición de aprendizajes relevantes, en tanto que el proceso educativo se basa en la comunicación y el claro entendimiento entre el docente y el alumno. Sin embargo, en las escuelas preescolares y las primarias indígenas sólo 53.5 y 47.5% de los docentes, respectivamente, eran HLI (INEE y UNICEF, 2016).

Asimismo, existe otro subconjunto de escuelas (25.1%) en las que se cuenta con docentes HLI, pero cuya lengua es distinta a la de sus alumnos. En este sentido, se observa que a medida que el número de alumnos HLI se incrementa, el porcentaje de correspondencia también lo hace. Así, en 74.9% de las escuelas con 50 o más alumnos HLI, los docentes hablan la misma lengua que los estudiantes, en contraste con 32.6% de aquellas escuelas con 5 o menos alumnos HLI en las que esta situación ocurre (INEE y UNICEF, 2016).

Cabe destacar que la falta de contextualización lingüística y cultural a la que se hace referencia es transversal a diversos componentes del SEN (infraestructura, materiales educativos, organización escolar, etcétera); sin embargo, el hecho de que los alumnos y los docentes no puedan comunicarse en una misma lengua es una de sus expresiones más graves, y la que más compromete el derecho a una educación de calidad.

Si bien los datos aquí expuestos permiten dimensionar la magnitud y el nivel de rezago educativo de la población indígena respecto de la no indígena, los indicadores por sí mismos no dan cuenta de las razones que lo originan, ni de las acciones que ha emprendido el Estado mexicano para atender dicho problema.

Por ello, el INEE coordinó la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas sobre Evaluación Educativa, un estudio de la política curricular para la atención educativa a la población rural indígena de educación básica, así como una Evaluación de la Política Educativa Dirigida a la Población Indígena en Educación Básica, pues buscaba disponer de un panorama completo que diera cuenta del estado que guarda la atención educativa a la niñez indígena en el país.

6.2. Análisis de las intervenciones de política dirigidas a la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas

La política educativa dirigida a NNA indígenas en educación básica está constituida por las acciones gubernamentales previas que han dado como resultado los servicios educativos a los que asiste esta población, así como por el conjunto de programas, acciones y estrategias que orientan actualmente su intencionalidad o ámbito de actuación al fortalecimiento de la atención educativa que reciben NNA indígenas.

La política educativa actual: servicios educativos, programas, acciones y estrategias dirigidas a niñas, niños y adolescentes indígenas

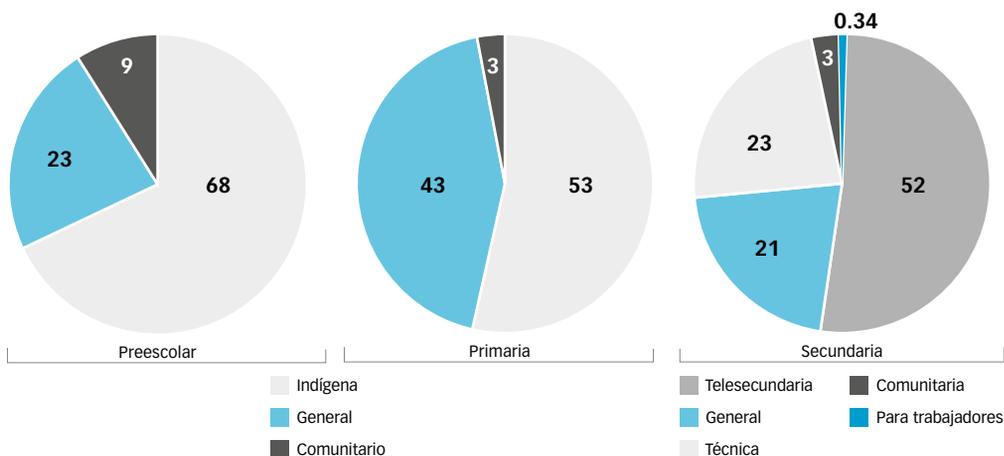
La oferta educativa que, de forma intencionada, brinda atención diferenciada a la población indígena en México incluye los niveles de preescolar y primaria, ambos regulados por la Secretaría de Educación Pública (SEP) por medio de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) y operados por las autoridades educativas locales (AEL). A diferencia de estos niveles, en secundaria no existe una modalidad específica que atienda a este grupo de la población.

A nivel nacional, de los 215278 alumnos HLI que asisten al nivel preescolar, el subsistema indígena atiende a 68%; escuelas generales a 23%; y servicios comunitarios a 9%. Esta tendencia continúa a nivel primaria, donde, de los 662887 estudiantes HLI, 53% asiste a escuelas indígenas; 3% a comunitarias; y 43% a la escuela general (INEE y UNICEF, 2016).

En el nivel secundaria, al no existir una modalidad indígena específica, a la mayoría de los alumnos HLI los atiende la telesecundaria, la cual concentra 52% de estudiantes, seguida por las secundarias técnicas, a las que asiste 23% de esta población, mientras que las secundarias generales atienden a 21% y las comunitarias a 3% de alumnos HLI (INEE y UNICEF, 2016) (gráfica 6.4).

Gráfica 6.4

Distribución porcentual de alumnos HLI por nivel y tipo de servicios educativos



Fuente: elaboración propia con base en INEE y UNICEF, 2016.

Si bien la mayoría de los alumnos HLI de preescolar y primaria asiste a escuelas indígenas, existe una cantidad importante de estudiantes que acude a los servicios educativos de tipo general. Lo anterior resulta de suma relevancia para la política educativa dirigida a esta población, ya que se parte del supuesto de que la atención educativa que se oferta a los alumnos HLI de preescolar y primaria en el tipo de servicio indígena posee (o debería poseer) rasgos distintivos en términos de pertinencia cultural y lingüística de los cuales carecen los servicios educativos de tipo general.

Aunado a la oferta de servicios educativos dirigidos a atender a NNA indígenas en educación básica, la política de atención educativa destinada a esta población está conformada por un conjunto de acciones, estrategias y programas operados por instituciones federales, a saber: la SEP, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), en articulación con las AEL.

Adicionalmente, se identifican otras intervenciones que forman parte de los programas y acciones que todas las dependencias federales destinan a la población indígena de acuerdo con el anexo 10, "Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas", del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF),⁵ así como aquellas reportadas por la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP.

⁵ La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que el PEF deberá incluir anexos transversales, que son aquellos en los que concurren Programas Presupuestarios, componentes de éstos o Unidades Responsables, y cuyos recursos se destinan a obras, acciones y servicios vinculados con el desarrollo de distintos sectores y temas, entre los que se encuentra la atención a grupos vulnerables. Cada uno de los anexos recibe un número que puede variar año con año; en el caso de la población indígena, es el anexo transversal 10 desde 2010.

Tabla 6.1

Programas, acciones y estrategias dirigidos a la atención educativa de niños, niñas y adolescentes indígenas en educación básica

Institución o instancia responsable	Programas, acciones y estrategias	Ejes de análisis	
INIFED	Programa Escuelas al Cien	Infraestructura y participación comunitaria	
CDI	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	Infraestructura, materiales educativos, gestión escolar y participación comunitaria	
CGEIB	Programa Especial de Educación Intercultural	Currículo	
CONAFE	Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria	Infraestructura y perfil y formación docente	
CNSPD	Programa de Desarrollo Profesional Docente	Perfil y formación docente	
	SPD/ ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia	Perfil y formación docente	
INALI	Política pública intercultural del lenguaje*	Enseñanza de la lengua	
	Programa para la Inclusión y Equidad Educativa	Perfil y formación docente, materiales educativos y gestión escolar	
	Estrategia integral para la profesionalización de docentes de educación indígena	Perfil y formación docente	
	Formación inicial para docentes en educación preescolar y primaria intercultural bilingüe	Perfil y formación docente	
	Programa de fortalecimiento de la calidad en instituciones educativas	Currículo	
	Programa Escuelas de Tiempo Completo	Infraestructura, materiales educativos, gestión escolar y participación comunitaria	
	Marcos curriculares para la educación indígena	Currículo	
	Parámetros curriculares para la educación indígena	Currículo	
	Libros Cartoneros para la Educación Indígena	Materiales educativos	
	Programa de la Reforma Educativa	Infraestructura, materiales educativos, gestión escolar y participación comunitaria	
SEP	Consejos de Participación Social	Participación de la comunidad	
	Programa Nacional de Convivencia Escolar	Otras acciones	
	PROSPERA Programa de Inclusión Social	Otras acciones	
	Programa Nacional de Becas	Otras acciones	
	Programa Nacional de Inglés	Otras acciones	
	UPN	Licenciaturas en Educación Indígena en Educación Preescolar y Educación Primaria en el Medio Indígena	Perfil y formación docente

* En el marco de la Política pública intercultural bilingüe, el INALI desarrolla, entre otros, tres proyectos: 1) Fortalecimiento a las prácticas de enseñanza-aprendizaje de lenguas indígenas como segundas lenguas, 2) Diplomado de Metodología de enseñanza de lenguas indígenas como segundas lenguas, y 3) Protocolo para la formación continua de docentes: la atención educativa de la pluralidad lingüística. Dichos proyectos están alineados con el objetivo dos que se refiere a "Promover la ampliación de uso de las lenguas indígenas en los ámbitos de la vida pública y privada" y la estrategia 2.1. "Contribuir en el fortalecimiento de la educación indígena bilingüe e intercultural".

Fuente: elaboración propia con base en información oficial de los programas, acciones o estrategias.

Con el objetivo de describir y analizar el diseño de la acción pública impulsada por el Estado mexicano, los programas, acciones y estrategias que conforman esta política se clasifican con base en cinco ejes de análisis: 1) infraestructura y equipamiento; 2) perfil y formación docente; 3) currículo, enseñanza de la lengua y materiales educativos; 4) gestión escolar y participación comunitaria; y 5) otras acciones (tabla 6.1).⁶

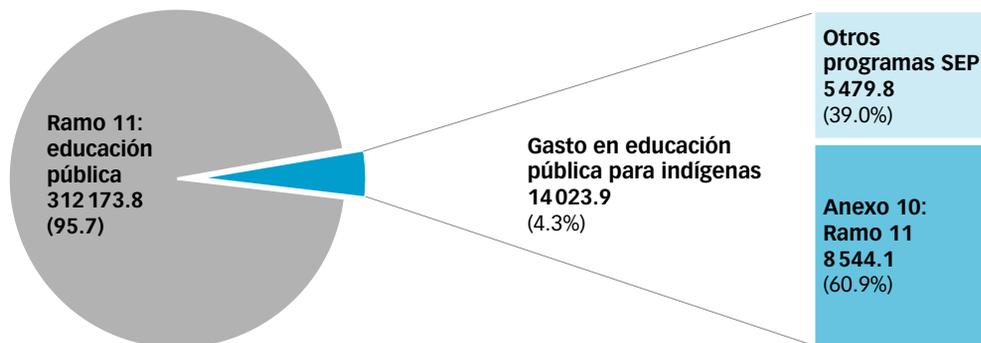
⁶ Los primeros cuatro ejes son componentes del SEN y se constituyeron como ejes de análisis de la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas sobre la Evaluación Educativa, realizada por el INEE en 2013; además, fueron incluidos como ejes de análisis en la Evaluación de la Política Educativa Dirigida a la Población Indígena en Educación Básica.

Presupuesto destinado a la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas

El presupuesto destinado a los programas, acciones y estrategias que conforman la política de atención educativa a NNA indígenas en educación básica es de 14 023.9 millones de pesos, lo cual representa 4.3% del total del gasto destinado a la educación pública en 2015 (ramo 11).⁷ Dicho presupuesto está conformado por los recursos públicos que se otorgan a las intervenciones educativas que se incluyen para el ramo 11 en el anexo 10 del PEF, denominado "Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas", y por los recursos que se destinan a otros programas que la SEP opera para atender a la población indígena en educación básica (gráfica 6.5).

Gráfica 6.5

Gasto en educación pública dirigida a población indígena, Ramo 11 (millones de pesos)



Gasto total del Ramo 11: Educación Pública 2015
326 197.7

Fuente: elaboración propia con base en PEF, 2015, y SEB, 2016.

En este sentido, al conjunto de intervenciones educativas del ramo 11 que se incluyen en el anexo 10 (Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria, Fortalecimiento a la Educación y la Cultura Indígena, PROSPERA Programa de Inclusión Social, Programa Nacional de Becas, Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, y Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas) se le asigna 60.9% de los recursos, en tanto que 39.0% se destina a otros programas operados por la SEP para atender a NNA indígenas en educación básica, a saber: Programa de Escuelas de Tiempo Completo, Escuelas al CIEN, Programa de la Reforma Educativa, Programa Escuela Segura y Programa Nacional de Inglés.

⁷ Estimación calculada con base en los datos proporcionados por la Subsecretaría de Educación Básica en diciembre de 2016, relativa al ciclo escolar 2015-2016, y con información de la SHCP sobre el presupuesto ejercido por los programas del anexo 10 para Educación Pública. Cabe aclarar que la información presentada es una suma simple de dos bases de datos diferentes y con métodos de captura propios.

Cabe destacar que el cálculo del monto total que se destina a atender NNA indígenas podría estar parcialmente subestimado, en virtud de que la estructura del anexo 10 del PEF no permite analizar e incluir el presupuesto correspondiente al pago de nómina docente por medio del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), el presupuesto del Programa de Apoyo a la Educación Indígena operado por la CDI y el monto de las aportaciones que realizan los estados y municipios para la educación indígena, y tampoco da la pauta para verificar la congruencia entre los recursos asignados mediante el anexo y los recursos que fueron ejercidos y reportados en la Cuenta Pública Federal.

Asimismo, la estructura programática del presupuesto no hace posible un análisis desagregado de los recursos por ejes de política, lo cual hubiera resultado de suma utilidad para identificar avances, brechas y déficits existentes en la distribución del gasto educativo y en la asignación de las prioridades de política dirigidas a NNA indígenas.

Valoración de la oferta educativa y de la acción pública dirigida a la niñez indígena

Con el fin de identificar los principales retos y áreas de oportunidad de la política educativa dirigida a NNA indígenas en educación básica, en este apartado se presenta un breve diagnóstico de la oferta educativa dirigida a esta población, así como los principales resultados de la Evaluación de la Política Educativa Dirigida a la Población Indígena en Educación Básica. El objetivo de esta última consistió en valorar la meso- y la microimplementación de la política en cada uno de los ejes que la componen: 1) infraestructura y equipamiento escolar, 2) perfil y formación docente, 3) currículo, 4) materiales educativos, y 5) gestión escolar y participación comunitaria.

Infraestructura y equipamiento escolar

La mayoría de las escuelas indígenas presenta condiciones materiales precarias y carencia de servicios básicos. De acuerdo con datos de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA), 1 de cada 5 escuelas tiene la mayor parte del techo de lámina, asbesto, metal, cartón, palma o carrizo, o éste es inexistente. También se señala que, a nivel nacional, 8 de cada 10 escuelas disponen de tazas sanitarias para uso exclusivo de los estudiantes; sin embargo, esta condición se observa sólo en 44% de las primarias comunitarias y en 56% de las indígenas multigrado (INEE, 2015b). Asimismo, más de la mitad de las escuelas indígenas y comunitarias no tiene agua todos los días de la semana, y 12% de las escuelas indígenas multigrado y 42% de las escuelas comunitarias carecen de energía eléctrica (INEE, 2015b).

Por otro lado, *el mobiliario y el equipo*, así como *la conectividad* de las escuelas indígenas son insuficientes. De acuerdo con el Informe 2014 del INEE, las mayores carencias se detectan en los planteles escolares indígenas, pues sólo 84% tiene pizarrón en todas sus aulas, apenas 2 de cada 3 cuentan con escritorio y silla para el profesor en todos los salones, y en 2 de cada 5

escuelas indígenas hacen falta mesas y sillas para los docentes. Ese Informe también muestra las enormes desventajas que existen para las escuelas indígenas y comunitarias respecto a la conectividad y la disposición de equipos de cómputo, ya que menos de 2% tiene teléfono y conexión a Internet, y apenas 28% de las escuelas indígenas y 9% de las comunitarias disponen de equipos de cómputo que funcionan (INEE, 2014).

En este sentido, la valoración de la acción pública⁸ arroja que, aunque en el diseño de los programas existentes para mejorar la infraestructura escolar se enfatizan la equidad así como el apoyo a escuelas ubicadas en localidades indígenas o en situación vulnerable como objetivos explícitos, la selección de escuelas beneficiarias se realiza, principalmente, con base en el número de matrícula por escuela o plantel, lo cual merma el principio de equidad, pues considera que, por ejemplo, las escuelas indígenas, comunitarias y telesecundarias tienen una matrícula igual o menor a 50 alumnos.

Al respecto, cabe destacar que los centros educativos del CONAFE sólo reciben un monto fijo de 50 mil pesos durante dos años por parte del Programa de la Reforma Educativa, a pesar de que esta institución no dispone de presupuesto para fines de infraestructura desde 2015 (Mendoza, 2016, p. 119).

Si bien las reglas de operación y los lineamientos de los programas que buscan contribuir a la mejora de la infraestructura de los centros escolares hacen explícita la atención a escuelas que atienden a NNA indígenas, esto no garantiza que se realicen acciones efectivas para su inclusión. Así, por ejemplo, aunque en las reglas de operación del Programa Escuelas de Calidad y el Programa Escuelas de Tiempo Completo se priorizaba la inclusión de escuelas con población indígena, en el ciclo escolar 2014-2015, 72.6% (7041) de los preescolares indígenas no contaba con apoyo de ninguno de estos dos programas, y una situación similar se presentó en 57.1% de las primarias indígenas y 55.4% de las telesecundarias.

Lo anterior se debe, en gran medida, a que las convocatorias de dichos programas parten del supuesto de que todas las escuelas disponen de plantillas completas de docentes (Mendoza, 2016, p. 136), lo cual usualmente no sucede en las escuelas de modalidad indígena. Esto impide que dichas escuelas puedan participar en las convocatorias y solicitar, en tiempo y forma, los recursos necesarios, así como realizar con oportunidad el proceso de comprobación de recursos, si son acreedoras de éstos.

Con respecto a las fuentes de información utilizadas para la definición de las escuelas beneficiarias de los programas de mejora de la infraestructura, resulta necesario disponer de fuentes

⁸ El eje de infraestructura es atendido por los programas Escuelas al CIEN, Programa de la Reforma Educativa, Programa Escuelas de Calidad, Programa Escuelas de Tiempo Completo, Programa de Apoyo a la Educación Indígena y la Prestación de Servicios de Educación Básica y Comunitaria.

alternativas y complementarias al Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial 2013 (CEMABE), ya que ha perdido vigencia. En este sentido, las AEL tienen un papel central que desempeñar para dotar de mayor equidad a la implementación de los programas, debido a que los diagnósticos que elaboran mediante sus institutos de infraestructura escolar son cruciales para retroalimentar los resultados del CEMABE.

Así, los programas y acciones orientados a mejorar la infraestructura y el equipamiento de las escuelas indígenas muestran heterogeneidad en su diseño y funcionamiento, así como desactualización de sus sistemas de información, lo que dificulta elegir con equidad las escuelas beneficiarias. Ello genera, entre otros efectos, que en la selección y el otorgamiento de mayores recursos, las escuelas indígenas, los centros educativos del CONAFE y las telesecundarias no resulten suficientemente beneficiados, pues además del número de matrícula, para la asignación de los montos de apoyo otorgados no se toman en cuenta criterios adicionales, como el Índice de Carencias por Escuela (ICE) o la inclusión de ponderaciones especiales para estos tipos de servicio.

Materiales educativos

El principal problema observado en este ámbito es la falta de materiales en todas las lenguas, y que los existentes no están actualizados o están descontextualizados, su distribución no es oportuna, y no se brinda a los docentes una adecuada capacitación, además de que no se han desarrollado materiales especiales para escuelas multigrado.

De acuerdo con la Consulta (INEE, 2015h), los materiales educativos que se necesitan son insuficientes o inexistentes, y los profesores no disponen de las herramientas específicas para producirlos. Al respecto, los docentes que participaron en el ejercicio de socialización de la Consulta señalaron que no cuentan con los materiales educativos necesarios para brindar una educación de calidad, ya que los que utilizan son traducciones de materiales elaborados en español (UPN, 2016).

Además de la falta de materiales en todas las lenguas indígenas, en la consulta también se apuntó que los programas de estudio no llevan el mismo orden que los libros de texto gratuito, y, desafortunadamente, “tienen que apoyarse del programa, no del libro, y entonces hay muchos conocimientos que ya no van acorde a la actualidad” (Xahay San Ildefonso, Amealco, Querétaro) (UPN, 2016).

Se suma a este problema que los docentes no reciben una adecuada capacitación para el uso de los materiales en lenguas indígenas. Sartorello y Wence (2015) señalan que los libros de texto en lenguas indígenas no sólo no se utilizan, sino que, además, entre los pocos maestros que sí los usan, se manifiesta una tendencia a modificar las actividades propuestas, adaptándolas a los modelos tradicionales de enseñanza.

Por otro lado, uno de los mayores retos para la distribución del libro de texto gratuito es su entrega oportuna a las localidades más pequeñas y alejadas. De acuerdo con ECEA, a nivel nacional, 74% de los directores refiere que los libros de texto gratuitos llegaron oportunamente a las escuelas, casi una cuarta parte los recibió ya iniciado el ciclo escolar, y 2% mencionó que al momento de la aplicación de la evaluación aún no se habían recibido, situación más frecuente en localidades de menor tamaño y en escuelas comunitarias (9.4%), generales multigrado (2.6%) e indígenas multigrado (0.8%) (INEE, 2015b).

Es necesario decir que no se han desarrollado materiales especiales para escuelas multigrado, toda vez que éstas no siempre se encuentran equipadas con los recursos humanos y materiales didácticos idóneos para aplicar un modelo pedagógico propiamente multigrado que asegure la calidad de la educación que en ellas se imparte (INEE y UNICEF, 2016).⁹

Al respecto, la Evaluación de la Política Educativa Dirigida a la Atención de la Población Indígena en Educación Básica¹⁰ da cuenta de que el derecho de NNA indígenas a tener materiales en su lengua, pertinentes culturalmente y actualizados, está siendo vulnerado debido a que sólo se editan libros en algunas lenguas indígenas, y hasta el cuarto grado de primaria, además de que se priorizan aquellas con el mayor número de hablantes. Asimismo, la mayor producción de materiales se ha concentrado en el nivel primaria, seguido del preescolar, mientras que en el nivel secundaria existe una incipiente atención a la población indígena (Mendoza, 2016, p. 19).

Esta evaluación también confirma los resultados de la Consulta: los libros existentes en lengua indígena no están actualizados conforme al plan de estudios vigente, y se observan dificultades por parte de los docentes para utilizarlos en la práctica debido, sobre todo, a la falta de capacitación para orientar su uso y adaptación en las aulas. Asimismo, no existe un presupuesto anual específico para la producción de materiales educativos en lengua indígena, por lo que es tarea de la DGEI negociarlo año tras año (Mendoza, 2016, p. 61).

En relación con la distribución de materiales, se observa que las estrategias de entrega de la autoridad federal a las AEL, por medio de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG), han mostrado mejoras importantes al cumplir con la entrega de los materiales antes

⁹ El único tipo de servicio que originalmente se diseñó para el trabajo con grupos multigrado es el de los cursos comunitarios a cargo del CONAFE; en los otros tipos de servicio —es decir, generales, indígenas y de telesecundaria—, aunque se han desarrollado modelos para el trabajo con grupos multigrado, no se han atendido las escuelas mediante acciones generalizadas y sistemáticas que incluyan capacitación y acompañamiento a los docentes, desarrollo de libros y materiales didácticos, así como estructuras de apoyo administrativo y de gestión escolar, todo ello para garantizar las condiciones de equidad y calidad del servicio educativo que los estudiantes reciben respecto a sus compañeros de las escuelas de organización completa (INEE, 2015b).

¹⁰ Los ejes de materiales educativos, currículo y enseñanza de la lengua están atendidos por los programas Inclusión y Equidad Educativa, Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas, Escuelas de Tiempo Completo, Escuelas de Calidad, Marcos y Parámetros Curriculares para la Educación Indígena, Libros Cartoneros para la Educación Indígena, Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria, Especial de Educación Intercultural y Fortalecimiento a la Educación y la Cultura Indígena.

del inicio del ciclo escolar. Sin embargo, la última fase de distribución, esto es, la relacionada con los almacenes regionales, las jefaturas de sector y las supervisiones a las escuelas y servicios del CONAFE, es deficiente, ya que desde el diseño no se prevé un procedimiento al respecto, lo cual representa un costo que asumen los directivos, docentes y padres de familia.

Con respecto al desarrollo de los materiales educativos a nivel estatal, es importante destacar que, aun cuando existen prácticas exitosas, como el libro cartonero, no se han logrado consolidar otras alternativas, por lo que es imprescindible que se asignen recursos desde el nivel central para la adquisición de materia prima y capacitación, con el fin de que los docentes elaboren los materiales. Actualmente, su producción debe autogestionarse en cada entidad federativa y escuela que acoge la estrategia.

Esta tendencia también se observa en programas como el de Escuelas de Calidad, el de la Reforma Educativa y el de Escuelas de Tiempo Completo, pues en su diseño se considera la posibilidad de adquirir materiales educativos por parte de las escuelas, pero no se especifica la transferencia de recursos económicos para su desarrollo (Mendoza, 2016, p. 61).

A partir de los hallazgos mencionados, se destaca la inexistencia de un proyecto integral de materiales educativos con pertinencia cultural y lingüística para todos los niveles de educación básica. Tampoco existe una ruta gradual para la producción de materiales en todas las lenguas indígenas —que priorice aquellas que se encuentran en riesgo de desaparecer—, la articulación de conocimientos indígenas en sus contenidos, así como la actualización de los libros de texto de acuerdo con el plan de estudios vigente.

Asimismo, otra área de oportunidad importante es la entrega puntual y gratuita de materiales educativos en las escuelas indígenas, que podría atenderse a partir de la elaboración de planes estatales de distribución que consideren la articulación de acciones de los representantes únicos de distribución y las Direcciones de Educación Indígena de las entidades federativas.

Perfil y formación docentes

La mayor dificultad observada respecto al perfil y la formación de los docentes que laboran en el medio indígena se relaciona con la falta de formación pertinente y relevante, ya que un amplio número de ellos no cuenta con conocimientos, habilidades, actitudes y metodologías para promover procesos educativos de calidad. El problema central se asocia con que “son muy pocos los profesores que han recibido una formación que reconozca y valore las especificidades lingüísticas y socioculturales del medio indígena” (Sartorello y Wence, 2015, p. 14).

En este sentido, los participantes de la socialización de los resultados de la consulta con docentes indígenas (UPN, 2016) destacaron las necesidades de capacitación y formación no sólo

teóricas, sino con aplicaciones prácticas y situadas en relación con la enseñanza de la lengua y las habilidades para trabajar en aulas diversas. Además, aseguraron que no conocen los contenidos ni la estructura básica de los planes y programas de estudio, por lo que les cuesta entender cómo mejorar su forma de enseñanza, así como reflexionar sobre la responsabilidad que tienen las instituciones formadoras de docentes para atender el reforzamiento de los contenidos escolares.

Hay que agregar que la mayoría de ellos fueron contratados sin contar con la formación inicial necesaria o adecuada a los contextos indígenas. Las escuelas normales interculturales son instituciones de reciente creación, y sólo algunos de sus egresados están ya en el servicio educativo. Esto lo expresan de la siguiente manera: "Desde las instituciones que se encargan de formar docentes, deben incluir asignaturas que ayuden a comprender o analizar los contextos comunitarios, así como las estrategias para adaptar esos contextos a los contenidos educativos en la práctica docente" (La Chuparrosa, San Pedro Jicayan, Oaxaca) (UPN, 2016, p. 58).

En este orden de ideas, cabe destacar que la Licenciatura en Educación Primaria Intercultural Bilingüe no ha recibido los recursos necesarios para operar correctamente y que, además, su estructura fue modificada en el sexenio anterior (2006-2012), lo cual implicó reducir la enseñanza de los aspectos lingüísticos y culturales a su mínima expresión. No obstante, el diseño original existe, y si bien éste considera la formación en lengua y cultura como un tramo aditivo, también considera la interculturalidad desde el tronco común.

A las limitaciones observadas en la formación inicial de los docentes que laboran en el medio indígena, también se agrega la dificultad de que, aunque el proceso de construcción y aprobación de las normas de escritura de algunas lenguas indígenas ya haya sido completado por el INALI, los docentes no saben aún leer y escribir en su lengua materna, y no se han iniciado acciones vigorosas que muestren el interés de la SEP por que se apropien de estas herramientas para hacer un buen trabajo en el aula (UPN, 2016). Aunado a lo anterior, "es importante que a los maestros se les den cursos de gramática de sus lenguas para que puedan enseñar bien a los niños, así también de las otras lenguas" (Luquillo¹, San Andrés Larráinzar, Chiapas) (UPN, 2016, p. 44), y que se promueva entre docentes y padres de familia la apreciación lingüística y cultural.

Los resultados de la Evaluación de la Política Educativa dirigida a la Población Indígena en Educación Básica¹¹ corroboran que la formación inicial de los docentes es muy limitada y que los programas existentes no aseguran la formación en lenguas indígenas, por lo cual los profesores desconocen la lengua de sus alumnos o la conocen sólo parcialmente. Si bien el diseño

¹¹ El eje perfil y formación docente está atendido por los programas de Desarrollo Profesional Docente, Estrategia Integral para la Profesionalización de Docentes de Educación Indígena, Formación Inicial para Docentes en Educación Preescolar y Educación Primaria en el Medio Indígena y Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria.

de opciones como las licenciaturas en Educación Preescolar y Primaria Intercultural Bilingüe ha representado un avance importante, la oferta de formación inicial en esta materia es marginal en las escuelas normales, y tienden a no considerarse como opciones formativas para docentes en el tipo de servicio indígena. Muestra de ello es que, de las 400 escuelas normales del país, sólo 12 ofrecen la Licenciatura en Educación Preescolar Intercultural Bilingüe, y únicamente 21, la Licenciatura en Educación Primaria Intercultural Bilingüe (Mendoza, 2016, p. 82).

Destaca que el principal problema identificado con respecto a la formación continua de los docentes del medio indígena es que ésta no responde a sus necesidades, debido, principalmente, a que su replanteamiento se ha realizado en función de los resultados arrojados por la Evaluación del Desempeño Docente, la cual aún no se ha aplicado a docentes indígenas. Asimismo, el diseño de cursos desde la federación ha generado una oferta poco pertinente para las necesidades que tienen los docentes a nivel local (Mendoza, 2016, p. 109).

Se señala también que los mayores problemas observados respecto al perfil y a la formación de los docentes del medio indígena se refieren a la desubicación lingüística, es decir, a la escasa o la nula correspondencia entre las lenguas que hablan alumnos y docentes, y a la existencia de perfiles de docentes que se caracterizan por el monolingüismo en español. Esto es trascendental en virtud de que, si no se fortalece la lengua materna, difícilmente las NNA indígenas tendrán acceso a los contenidos escolares (CGEIB, 2006). Diversos estudios señalan que la alfabetización en la lengua materna es el medio más efectivo de aprendizaje para las primeras etapas de la educación, y es la base para lograr una alfabetización efectiva en español, además de que facilita su lectura.

No obstante, es importante señalar que, aunque el docente hable la misma lengua que los alumnos, esto no garantiza que se mejore el proceso educativo. De hecho, se sabe que muchos profesores han optado por enseñar en español, ya sea por una decisión personal o por presiones de la comunidad, debido a la presencia de estereotipos discriminatorios de la sociedad mestiza hacia lo indígena y a la falta de oportunidades de desarrollo para quienes son monolingües, lo que a su vez es causa del proceso de extinción de diversas lenguas indígenas.¹²

En este sentido, Sartorello y Wence (2015) señalan que la confianza es un elemento central en el proceso de enseñanza y aprendizaje en la educación indígena. Estos autores consideran que los estudiantes y los docentes no muestran confianza en su propia identidad, en su lengua o en sus comunidades como fuentes de conocimiento.

¹² De acuerdo con el *Panorama educativo de la población indígena 2015*, hay alumnos monolingües de lengua indígena en todos los niveles de educación básica. El total de alumnos monolingües de lengua indígena, identificados en el SEN entre preescolar y secundaria es de aproximadamente 118 mil alumnos, los cuales tienen menores probabilidades de concluir la educación básica, en comparación con el resto de los estudiantes (INEE y UNICEF, 2016). Algunos de los problemas asociados con ello son la falta de pertinencia del modelo educativo que reciben estos niños (monolingües HLI en escuelas generales no preparadas para atenderlos) y la falta de correspondencia entre la lengua que habla el docente y la de los alumnos (INEE, 2015b).

Al respecto, otro dato preocupante es que, a nivel nacional, 5% de los estudiantes reporta que en su escuela ha sido regañado o castigado por hablar alguna lengua indígena. En todos los tipos de escuela estudian niños y niñas que hablan una lengua originaria, y en todos se reporta el caso de alumnos que han sido sancionados por hacerlo (INEE, 2015b). Así, no sólo hacen falta maestros que hablen las lenguas indígenas de sus alumnos, es decir, que estén “ubicados lingüísticamente”, sino que es necesario que las escuelas y las autoridades insistan en la relevancia y el sentido de la enseñanza de la lengua como un derecho fundamental de los pueblos indígenas.

Por otro lado, los resultados de la Evaluación de la Política Educativa Dirigida a la Atención de la Población Indígena en Educación Básica también dan cuenta de que los requisitos para desempeñarse como docentes en modalidad indígena han sido mínimos históricamente, lo cual ha generado que en la actualidad se observe una gran disparidad entre los perfiles que se establecen en el marco del Servicio Profesional Docente (SPD) y el perfil que tienen los docentes indígenas que están en funciones; además, cabe destacar que quienes prestan servicios en modalidades como CONAFE no cuentan con formación docente (Mendoza, 2016, p. 65).

A los argumentos anteriores se suma el hecho de que los profesores de las escuelas indígenas laboran con un salario menor al de sus pares de las escuelas generales (INEE, 2014). Las diferencias entre los salarios percibidos por los maestros de preescolar y primaria indígenas y no indígenas son incompatibles con el principio de equidad y con la aspiración de mejorar la calidad de la educación que se ofrece a los alumnos con mayores desventajas. El incentivo para trabajar en escuelas indígenas también es menor, ya que se tienen peores condiciones de organización escolar e infraestructura (INEE, 2014).

Así, la desubicación lingüística de los docentes en servicio, la fragilidad de las estrategias de profesionalización docente, la inequidad en las condiciones laborales y el déficit de la oferta actual de formación inicial para docentes de educación indígena constituyen serios obstáculos para garantizar la calidad y la pertinencia de la educación que se ofrece a la niñez indígena.

Currículo

El principal problema identificado respecto al currículo es que está diseñado para la niñez urbana y resulta poco relevante en el medio indígena, lo cual pone de manifiesto la falta de participación indígena en la planeación, la programación y la aplicación del currículo ofrecido, que generalmente establecen las autoridades desde el ámbito central. Al respecto, Gallardo (2015) señala que el problema del currículo radica en que no se ha involucrado a la población indígena en su construcción, y que tampoco se otorga autonomía a las comunidades para rediseñarlo como un ejercicio de diferenciación y equivalencia, y no de fragmentación.

De acuerdo con Sartorello y Wence (2015), existe una crisis del currículo que guarda relación con la descontextualización y la irrelevancia de los contenidos y programas oficiales; con la separación entre la educación oficial y la educación indígena, y con el desfase sociocultural y lingüístico que los niños y las niñas indígenas viven en los salones de clase. Los contenidos de los programas de enseñanza-aprendizaje no se plantean la posibilidad de incorporar los recursos de los contextos particulares de las poblaciones indígenas. Por lo tanto, dichos contenidos no coinciden con las necesidades reales de los actores primarios de la educación indígena, es decir, los niños y los padres de familia, y resultan obsoletos u opresivos.

En este sentido, los resultados de la evaluación de la acción pública corroboran que el currículo que orienta la educación indígena es inadecuado para el contexto, con baja pertinencia y poca flexibilidad, debido a que no se ha logrado incorporar la participación de la comunidad para articular los saberes comunitarios con los contenidos temáticos. Además, no hay continuidad de la enseñanza de la lengua indígena en el nivel de educación secundaria, pues si bien se cuenta con una materia de Lengua y Cultura Indígena, ésta es optativa y no se ha incorporado en todas las entidades federativas.

Lo anterior genera un problema serio de pertinencia cultural y lingüística del currículo, al no incorporar los conocimientos y creencias de los pueblos y comunidades indígenas, y truncar la continuidad de la enseñanza *de* la lengua y *en* ella hasta el nivel secundaria. Esto, sin duda, se vincula estrechamente con la falta de capacidad y libertad de los docentes para adecuar los contenidos curriculares según los conocimientos y las prácticas locales en el proceso de enseñanza.

Gestión escolar y participación comunitaria

En el ámbito de la gestión escolar y la participación comunitaria los principales problemas identificados se relacionan con falta de liderazgo directivo; insuficiente trabajo colaborativo; plantilla de personal incompleta y sustitución del personal a destiempo; ambientes escolares adversos; falta de involucramiento de otros actores en la escuela; y desvinculación de la escuela y la comunidad.

De acuerdo con Sartorello y Wence (2015), los directivos parecen no tener el liderazgo que se requiere para favorecer el clima de trabajo basado en el diálogo y el intercambio de ideas. Respecto a la plantilla de personal, 75.7% de los directores de las escuelas indígenas tenían completa su plantilla docente, y esto ocurría en 85.3% de las escuelas urbanas públicas. Así, es importante destacar que casi 8 de cada 10 directores de educación indígena tiene que cumplir funciones docentes, lo cual asumen como un hecho cotidiano. Por tanto, es altamente probable que ésa sea la proporción de escuelas en la que hace falta completar la plantilla de personal (INEE y UNICEF, 2016). Aunado a ello, la rotación de docentes en las escuelas indígenas no multigrado es de 11%; sin embargo, sólo 4% de ellos se sustituye (INEE, 2015b).

En este orden de ideas, la valoración de la política educativa dirigida a la población indígena señala que, en relación con la gestión escolar,¹³ en las escuelas indígenas se observa que los programas para la mejora de la autonomía escolar —como el Programa Escuelas de Calidad y el de Escuelas de Tiempo Completo— no incluyen diagnósticos diferenciados que permitan visibilizar el tipo de gestión que éstas requieren, y, por ende, establecen criterios de operación generales que no prevén las condiciones específicas de las escuelas indígenas, tales como la plantilla de personal incompleta o su condición de escuelas multigrado.

Asimismo, hay una ausencia de estrategias efectivas para aminorar la carga administrativa de los directores que también desempeñan funciones docentes, lo que se suma a que la formación inicial y continua que reciben estas figuras educativas no es suficiente para que desarrollen capacidades asociadas con la gestión. Además, el papel de los supervisores y directivos está limitado, pues no disponen de las instalaciones, el equipamiento y la conectividad necesarios para llevar a cabo las funciones asociadas con la gestión de estas escuelas (Mendoza, 2016, p. 190).

La gestión escolar es una tarea homogénea o estandarizada sin consideraciones específicas para las escuelas que no disponen de organización completa. No existen tampoco, en el ámbito estatal, mecanismos conjuntos de seguimiento y acompañamiento a las escuelas que permitan fortalecer las competencias directivas de los supervisores y directores por medio de esquemas de formación continua especializada. Es importante que esta formación llegue de igual manera a los docentes, ya que muchos de éstos desempeñan también funciones directivas.

Por último, los apoyos económicos y técnicos para la mejora de la autonomía escolar, tanto a las escuelas como a las figuras educativas que realizan acciones de acompañamiento pedagógico, no son suficientes ni adecuados. Para ello, no se ha dispuesto del apoyo de directores itinerantes y personal administrativo a las escuelas unitarias, bidocentes, multigrado y telesecundarias.

En relación con el ambiente escolar, la percepción sobre la existencia de un clima de respeto, confianza y seguridad entre los estudiantes es de 85% a nivel nacional, y disminuye aproximadamente a 70% en el caso de las escuelas comunitarias e indígenas (INEE, 2015b).

En lo que respecta a la *participación comunitaria*, a decir de Sartorello y Wence (2015), uno de los grandes problemas de la educación intercultural bilingüe es la desvinculación que existe entre, por un lado, padres y madres de familia, y, por el otro, los miembros de las comunidades indígenas. Los obstáculos identificados, independientemente de la voluntad de los padres o de los profesores, se relacionan con lo siguiente: a) no hay claridad en las formas y canales de

¹³ Los ejes de gestión escolar y participación de la comunidad son atendidos por los programas para la Inclusión y Equidad Educativa, de la Reforma Educativa, de Escuelas de Tiempo Completo y de Escuelas de Calidad, y por los Consejos de Participación Social.

comunicación en los que madres y padres pueden participar en la escuela; b) muchos padres y madres de familia no comprenden lo que se hace en la escuela o no tienen suficiente información al respecto; y c) existen expectativas tanto de la comunidad como de la población escolar que no han sido discutidas y aceptadas como formas de participación (UPN, 2016).

A nivel comunitario, se identifica un gran potencial para impulsar la relación entre la escuela, la comunidad y las formas en que se da este vínculo. Idealmente, todos los actores que forman parte de la comunidad escolar deberían involucrarse; sin embargo, es habitual que se perciba que estas tareas deben recaer en el director del centro escolar, por lo que los actores correspondientes no se involucran lo suficiente.

Si bien existe una aspiración para ampliar la relación entre ambas instancias, hay muchas comunidades que perciben que la escuela produce desajustes en la forma de vida comunitaria, y que en la medida en que debe preparar para la vida en la ciudad, en algunos casos “la escuela nos aleja de nuestros hijos” (Hoteoch, Chemax, Yucatán). Por ello, es necesario que se establezca una continuidad entre escuela y comunidad, y “que se enriquezca en la escuela la educación que ya traen de sus casas” (San Juan, Uruachi, Chihuahua) (INEE, 2015h, p. 33).

Al respecto, en los hallazgos de la valoración de la acción pública, se señala que los espacios institucionales de participación —Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) y Asociaciones de Padres de Familia— limitan ciertas formas y dinámicas de participación propias de las comunidades. Por ejemplo, el reconocimiento a las diferentes formas de hacer votaciones o establecer acuerdos; la frecuencia y los eventos en los que se requiere la participación de la comunidad; la construcción de conocimientos colectivos y su incorporación en el plan de estudios; el involucramiento de diversos actores sociales y no sólo de los padres de familia; entre otras. Por ello, la participación de la comunidad se limita a la aportación, económica o en especie, de recursos para la mejora de la escuela, y no se observa un involucramiento en las decisiones relevantes sobre su educación (Mendoza, 2016, p.190).

Esta tendencia es afín con la falta de reconocimiento y formalización de tipos de participación diferenciados que emerjan de las propias prácticas culturales de las comunidades.

■ Consideraciones finales

Si bien el Estado mexicano ha realizado considerables esfuerzos para contribuir a garantizar el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes (NNA) indígenas, se observa que esta población enfrenta obstáculos importantes para acceder, permanecer y avanzar en el SEN, lo cual se agrava por la poca pertinencia cultural y lingüística de la oferta educativa que reciben.

Ante este problema, el gobierno mexicano ha diseñado e implementado 18 programas, estrategias y acciones orientados explícitamente a la atención educativa de NNA indígenas, cuya operación está a cargo de ocho instancias federales, y que, en conjunto con los servicios educativos para atender a esta población, conforman la política educativa de atención a NNA indígenas en educación básica.

Sin embargo, los principales retos que enfrenta dicha política se asocian, en principio, con brindar una atención educativa cultural y lingüísticamente pertinente en los servicios educativos de tipo indígena, así como en las escuelas generales, toda vez que, si bien la mayoría de los alumnos HUI en preescolar y primaria asiste a escuelas indígenas, hay una cantidad importante de estudiantes que acude a las escuelas de tipo general.

Asimismo, se identificó que existen oportunidades de mejora respecto a cinco aspectos clave: 1) las condiciones de la infraestructura escolar en las escuelas a las que asisten NNA indígenas; 2) la suficiencia, la pertinencia y la oportunidad en la distribución de los materiales educativos que reciben; 3) la calidad del perfil y de la formación inicial y continua de los docentes que los atienden; 4) la contextualización y la flexibilidad del currículo que orienta su educación, y 5) las acciones orientadas al fortalecimiento de la gestión escolar y de los mecanismos de participación de las comunidades originarias en la escuela.

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de priorizar, de manera urgente, la atención educativa a este sector de la población, no sólo a partir de su inclusión en los documentos de política pública, como el Programa Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación, que ya contienen objetivos, estrategias y líneas de acción asociadas con la educación indígena. Se requiere de la implementación efectiva de una estrategia de política integral que atienda las brechas de desigualdad observadas en cada uno de los componentes del SEN, y que, además, incluya la asignación y el ejercicio responsable y ético de un presupuesto suficiente, transparente y fácilmente identificable orientado a dar cumplimiento al derecho a la educación de la niñez indígena.

A partir de los resultados de la Evaluación de la Política Educativa Dirigida a la Población Indígena en Educación Básica aquí presentados, así como de la Consulta y el análisis de un conjunto de evidencias adicionales, y de la interlocución con diversos actores involucrados en el tema, el INEE emitió las *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas* el pasado 30 de enero de 2017. Éstas buscan garantizar el derecho a una educación de calidad con pertinencia lingüística y cultural para la niñez indígena haciendo valer el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, eliminando gradualmente la discriminación cultural y lingüística, y fortaleciendo la coordinación interinstitucional del Estado mexicano junto

con otras rutas de mejora, que se abordan de manera más detallada en el documento completo del mismo nombre.¹⁴

Las seis directrices que el INEE emitió se enuncian así:

- Directriz 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.
- Directriz 2. Robustecer el vínculo entre la escuela y la comunidad, como ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, y base de la pertinencia y la calidad de la educación que reciben.
- Directriz 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.
- Directriz 4. Garantizar el desarrollo profesional de docentes y directivos acorde con las necesidades educativas y derechos de la niñez indígena.
- Directriz 5. Garantizar centros escolares con infraestructura y equipamiento que respondan a las necesidades de las comunidades indígenas.
- Directriz 6. Impulsar la mejora y la innovación permanente de la educación para la niñez indígena.

La emisión de las directrices presentadas no implica automáticamente la mejora de la política educativa dirigida a la población indígena. Para que esto ocurra, se requiere que las autoridades educativas —federal y locales responsables de atenderlas— hagan pública su respuesta, en un plazo no mayor de 60 días naturales y las incorporen en la planeación, la programación y el presupuesto de los programas, acciones y estrategias que buscan contribuir a la mejora de la educación de NNA indígenas.

¹⁴ Para más información consultar el documento *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas* en <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/F/104/P1F104.pdf>.