

UNIDAD DE NORMATIVIDAD Y POLÍTICA EDUCATIVA
DIRECCIÓN GENERAL DE DIRECTRICES PARA LA MEJORA DE LA EDUCACIÓN
DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS EDUCATIVOS

ESTUDIO EXPLORATORIO SOBRE LA
ATENCIÓN EDUCATIVA A LA NIÑEZ
INDÍGENA: CARACTERIZACIÓN DEL
PROBLEMA Y LA POLÍTICA EDUCATIVA

DISTRITO FEDERAL, MARZO DE 2015

El presente estudio se realizó bajo la coordinación de la Dirección de Evaluación de Políticas y Programas Educativos de la Unidad de Normatividad y Política Educativa del INEE. Su elaboración estuvo a cargo de Arcelia Martínez Bordón, Giulianna Mendieta Melgar, Magnolia L. Villarroel Caballero, Dora Daniela Dorantes Salgado, Nayelli Orihuela Alarcón y Martha Cruz Morales.

Índice

Introducción.....	1
1. Definición de población indígena en México	3
1.1. Principales corrientes en torno a la definición de población indígena	4
1.2. Definición de comunidad y localidad indígena	6
1.3. Lenguas indígenas en México	7
2. Panorama demográfico, social y educativo de la población indígena en México	10
2.1. Características demográficas	10
2.2. Pobreza y marginación.....	13
2.3. Características educativas.....	15
3. Definición del problema público	23
3.1. Magnitud y alcances del problema	24
3.1.1 Acceso.....	24
3.1.2 Permanencia	26
3.1.3 Logro	28
3.2. Principales causas asociadas al problema identificado	30
3.2.1 Infraestructura precaria y equipamiento insuficiente	30
3.2.2 Currículo inadecuado y materiales educativos inexistentes, insuficientes o desactualizados.....	31
3.2.3 Perfil docente no adecuado al contexto y escasa oferta de formación inicial y continua.....	33
3.2.4 Gestión escolar deficiente y ausencia de mecanismos efectivos de participación de la comunidad en la escuela	34
4. Política de atención educativa dirigida a las niñas, niños y adolescentes (NNA) indígenas	36
4.1. Programas, acciones y estrategias dirigidas a la atención educativa de los niños, niñas y adolescentes indígenas en educación básica	36
4.1.1. Infraestructura.....	38
4.1.2. Perfil y formación docente.....	43
4.1.3. Currículo	53
4.1.4. Enseñanza de la lengua.....	60
4.1.5. Materiales educativos	62
4.1.6. Gestión escolar	65
4.1.7. Participación de la comunidad.....	69
4.1.8. Consideraciones finales	72

5. Actores institucionales, gubernamentales y no gubernamentales	74
5.1. Instancias gubernamentales	74
5.1.1. <i>Dirección General de Educación Indígena (DGEI)</i>	74
5.1.2. <i>Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB)</i>	76
5.1.3. <i>Dirección General de Materiales Educativos (DGME) y Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC)</i>	77
5.1.4. <i>Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)</i>	80
5.1.5. <i>Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)</i>	81
5.1.6. <i>Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI)</i>	82
5.1.7. <i>Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (INIFED)</i>	84
5.1.8. <i>Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD)</i>	85
5.1.9. <i>Universidad Pedagógica Nacional (UPN)</i>	86
5.1.10. <i>Autoridades Educativas Locales (AEL)</i>	87
5.2. Instancias no gubernamentales	89
5.3. Consideraciones finales	91
Referencias bibliográficas	93

Índice de tablas

Tabla 1. Clasificación de regiones indígenas de México de la CDI	7
Tabla 2. Correspondencia de la lengua indígena con la de los docentes por nivel y modalidad educativa (2013)	9
Tabla 3. Porcentaje de población indígena y HLI por entidad federativa (2014).....	11
Tabla 4. Distribución de matrícula nacional y de HLI por nivel educativo y modalidad	18
Tabla 5. Programas, acciones y estrategias dirigidos a la atención educativa de niños, niñas y adolescentes indígenas en educación básica.....	37
Tabla 6. Organizaciones de la Sociedad Civil que llevan a cabo acciones dirigidas a mejorar el acceso o permanencia de los NNA indígenas en educación básica.	89

Índice de diagramas

Diagrama 1. Número de alumnos con bajo desempeño según el tipo de escuela.....	29
Diagrama 2. Atención al eje infraestructura	39
Diagrama 3. Atención al eje Perfil y formación docente	44
Diagrama 4. Atención al eje currículo	54
Diagrama 5. Atención al eje enseñanza de la lengua.....	61
Diagrama 6. Atención al eje materiales educativos.....	63
Diagrama 7. Atención al eje gestión escolar	66
Diagrama 8. Atención al eje participación de la comunidad	69

Índice de graficas

Gráfica 1. Distribución de la población hablante de la lengua indígena por tamaño de localidad (2014).....	12
Gráfica 2. Distribución de población indígena por condición de pobreza (2014)	14

Gráfica 3. Porcentaje de población infantil (0 a 17 años de edad) en condiciones de pobreza según su pertinencia étnica, 2010	15
Gráfica 4. Comparación del nivel de analfabetismo de la población mayor a 15 años	17
Gráfica 5. Porcentaje de alumnos con extraedad grave por tipo de localidad	20
Gráfica 6. Distribución porcentual de los alumnos por niveles de logro según tipo de escuela (Lengua y comunicación para 6° de primaria)	21
Gráfica 7. Porcentaje de personas de 15 años y más analfabetas y sin primaria completa según el grado de presencia indígena.....	25
Gráfica 8. Porcentaje de población de 3 a 17 años según asistencia escolar en 2014.....	26
Gráfica 9. Porcentaje de alumnos con extraedad grave por nivel y tipo de servicio educativo en localidades indígenas y no indígenas (2013-2014).....	27
Gráfica 10. Porcentaje de la población indígena según el nivel de escolaridad alcanzado, 2010	28

Introducción

En las últimas décadas del siglo pasado y en los años recientes, México ha experimentado diferentes procesos de cambio en el ámbito social, cultural y económico. En el ámbito económico, los procesos de desarrollo han estado condicionados por los persistentes niveles de pobreza y desigualdad que afectan, principalmente, a los sectores sociales que tradicionalmente han vivido en situación de vulnerabilidad y exclusión, siendo la población indígena del país uno de los grupos poblacionales que ha experimentado mayores carencias y condiciones de vulnerabilidad (CEPAL, 2014).

A pesar de que en los últimos años se han realizado considerables esfuerzos para elevar los niveles de bienestar y autonomía de las comunidades originarias, a partir de la firma de tratados internacionales y reformas constitucionales, así como de la implementación de políticas y programas públicos, los niveles de pobreza y marginación que caracterizan a esta población han limitado el pleno cumplimiento de sus derechos, siendo las niñas, niños y adolescentes (NNA) uno de los sectores más afectados. A decir del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) “la cultura de la pobreza” en las primeras etapas de la vida incrementa la probabilidad de que ésta se vuelva permanente y, por consecuencia, promueve la continuidad del ciclo intergeneracional de la pobreza (2012: 23).

En este sentido, esta sección destaca aspectos clave que han condicionado, en distintos niveles y dimensiones, el pleno desarrollo de las comunidades originarias de México, poniendo énfasis en las condiciones sociodemográficas y educativas de aproximadamente *3 millones 948 mil 200 niñas, niños y adolescentes indígenas*, con el objetivo de disponer de un panorama de las características y condiciones de esta población (INEE, 2013). Para ello, resulta fundamental partir de la diversidad de criterios que se utilizan para definir a la población indígena a fin de valorar sus alcances y limitaciones, así como explicitar el concepto que será asumido en el presente apartado; aspecto que se relaciona directamente con la cuantificación de esta población.

De esta manera, en el primer apartado de esta sección se exponen tres aproximaciones conceptuales en torno a la población indígena, procedentes de instituciones que han delimitado el espacio común de este debate en México: el Instituto Nacional de Estadística

y Geografía (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Si bien la definición de lo que se entiende por población indígena es un debate abierto, existe un consenso entre los expertos e investigadores, así como en la sociedad en general, sobre las altas condiciones de vulnerabilidad y marginación que enfrenta esta población, toda vez que, independientemente de la definición que se tome en cuenta, se observan altas tasas de mortalidad infantil, problemas de seguridad social, alimentación y salud, los cuales derivan en bajas expectativas de vida y bienestar, y fortalecen el ciclo intergeneracional de pobreza (Rubio, 2014).

Por tal motivo, en la segunda parte de esta sección se describen las condiciones sociodemográficas y educativas de esta población, para dar paso a los elementos que, en conjunto, construyen los escenarios de pobreza y vulnerabilidad en los que viven más de tres cuartas partes de los indígenas en México (CONEVAL, 2015).

1. Definición de población indígena en México

En el ámbito académico y gubernamental persiste el debate sobre lo que debe entenderse por población indígena, lo cual, más allá de ser un debate conceptual y abstracto, es fundamental para lograr una adecuada identificación de esta población, así como el reconocimiento de la dimensión de sus problemáticas. Estos aspectos son clave para que, desde la perspectiva de la intervención gubernamental, se logren diseñar e implementar acciones que promuevan el desarrollo en distintos sectores –político, económico, social, cultural– a favor de esta población históricamente excluida (Rubio Badán, 2014).

En la opinión de Schkolnik y Del Popolo “[...] aún existen [limitaciones] en materia de criterios conceptuales y metodológicos para definir a la población indígena como grupos socioculturales específicos” (2005: 5), hecho que ha provocado un desacuerdo inclusive en el ámbito internacional, en el que diversos países y organizaciones conciben esta categoría de modo distinto. Al respecto, cabe destacar que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha señalado que actualmente no se pueden construir normas universales para la identificación de los pueblos originarios, por lo que sugiere que cada país defina sus propios criterios de acuerdo con el contexto e interés nacional (INEGI, 2011). En el contexto mexicano, estas aportaciones internacionales han sido significativas, ya que hasta la fecha las definiciones conceptuales y teóricas continúan diferenciándose.

En este sentido, hacer alusión a una sola definición de lo indígena no es un tema sencillo, debido, principalmente, a que estamos frente a una categoría de análisis cuya delimitación es compleja y dinámica. Tradicionalmente, este concepto se ha utilizado como un adjetivo que permite distinguir a un grupo de personas que reúnen ciertas características que tienen en común. Sin embargo, al igual que la propia sociedad, la población indígena se ha ido transformando con el paso del tiempo conforme con los paradigmas ideológicos y políticos dominantes de la época; lo que identificamos hoy en día como población indígena no necesariamente es la misma que se reconocía anteriormente.

Ejemplo de lo anterior son los criterios de identificación que fueron utilizados hasta el censo poblacional de 1921, en el que elementos como “raza” (mezclada, blanca o indígena) se utilizaban para cuantificar a este sector de población (CONEVAL, 2014; Rubio Badán, 2014; Pla Brugat, 2011). No obstante, diversas críticas surgieron a raíz del uso de elementos

“raciales” como una variable para identificar a la población indígena, argumentando, entre otros aspectos, que el proceso de mestizaje en México había provocado que el fenotipo de los grupos originarios no sea tan diferente con respecto a otros (Molina, 2010). El escaso consenso que tuvo en la época el “color de piel” como un elemento para identificar a la población indígena, tuvo como resultado que para los censos de 1940 y 1950 se incluyeran aspectos lingüísticos y elementos culturales como el calzado, la vestimenta, muebles del hogar y el tipo de alimentación (Rubio Badán, 2014).

Así, especialistas en el tema han discutido durante décadas cuáles son las variables que deben de ser consideradas en la definición y cuantificación de la población indígena. En opinión de Pla Brugat (2011) uno de los aspectos que ha dificultado la aplicabilidad de la normatividad internacional y nacional, así como el pertinente diseño de las políticas públicas ha sido, sin lugar a dudas, el conflicto que se tiene para generar un consenso sobre la definición de quiénes deben ser considerados como personas, grupos, comunidades o pueblos que se identifican como indígenas.

Al respecto, Sylvia Schmelkes (2013) señala que existen dos elementos básicos que todo sector indígena presenta: el alto grado de marginación en el que vive la mayoría de esta población, y la condición normativa derivada de la Carta Magna, particularmente en el segundo artículo.¹ No obstante, la conceptualización metodológica que permite caracterizar a esta población se complica debido a la inmensa diversidad entre las comunidades, y a sus variantes y procesos de mestizaje, observados en distintos fenómenos sociales como la migración al interior y exterior del país.

1.1. Principales corrientes en torno a la definición de población indígena

Actualmente, existen al menos dos corrientes que construyen el debate conceptual en torno a la definición e identificación de los pueblos indígenas en México. La primera tiene relación directa con la distinción de aspectos lingüísticos, así como usos y costumbres², y la segunda

¹ El Artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen parte de una unidad social, económica, y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos o costumbres” (CPEUM, 2015).

² De acuerdo al Artículo 2º de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, las lenguas indígenas “[...] son aquellas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado mexicano, además de aquellas provenientes de otros pueblos indoamericanos,

toma en cuenta aspectos identitarios como la autoadscripción del individuo y su cosmovisión (CONEVAL, 2014). Dichas corrientes son retomadas y representadas por las tres instituciones que realizan algún conteo de la población indígena en México: el INEGI, el CONAPO y la CDI.

Por un lado, la definición que proporciona la CDI considera como indígenas a todas las personas “[...] que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)) declaró ser hablante de lengua indígena. Además, también incluye a personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares” (CDI, 2015).

1. El INEGI, por su parte, considera como población indígena a aquellas personas mayores de 5 años hablantes de alguna lengua indígena, a la población de 0 a 4 años que habita en hogares cuyo jefe(a) o cónyuge habla una lengua indígena, y a la población que, aunque no habla alguna lengua indígena declaró pertenecer a algún grupo étnico. Por tanto, el total de población indígena actual, de acuerdo con INEGI, es la sumatoria de:

- La población de 5 años y más hablante de lengua indígena (HLI).
- La población indígena de 0 a 4 años de edad que habita en hogares cuyo jefe o jefa de familia o su cónyuge es hablante de lengua indígena.
- La población que se autoadscribió³ como indígena.

Por otro lado, el CONAPO contempla tres niveles de análisis para la identificación de la población indígena: individual, hogar, territorial. El nivel individual se refiere a la persona que habla una lengua autóctona o pertenece a un grupo indígena. El nivel de hogar se refiere a la persona que reside en un hogar donde uno o varios de sus miembros hablan una lengua autóctona o pertenecen a un grupo indígena. El nivel territorial hace referencia a la persona que reside en una unidad territorial (municipio o localidad) donde cierto

igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales funcionales y simbólicas de comunicación”.

³ El INEGI define así la autoadscripción indígena: "Reconocimiento que hace la población de pertenecer a una etnia, con base en sus concepciones".

porcentaje de la población habla lengua autóctona o pertenece a un grupo u hogar indígena. De estos tres niveles se construye una definición y se realiza el respectivo conteo poblacional.

A diferencia de la CDI, tanto el INEGI como el CONAPO incluyen en su definición –y, en consecuencia, en los conteos que realizan– a aquellos que se autodefinen como indígenas, por lo que la cuantificación que realizan ambas instituciones será siempre mayor a la proporcionada por la CDI.

Cabe destacar que en este apartado no se optará por asumir una única definición de indígena, en virtud de que es de interés del Instituto aprovechar al máximo la disponibilidad de datos que ofrecen estas instancias. En consecuencia, en la descripción de las características sociodemográficas y educativas de esta población se hará referencia a las cuantificaciones y, por tanto, definiciones establecidas por el INEGI y la CDI. No se retoma la definición proporcionada por CONAPO, ya que no se cuentan con datos que cuantifiquen esta población conforme con dicha conceptualización.

1.2. Definición de comunidad y localidad indígena

2. El concepto de comunidad es quizá la categoría más usada por las ciencias sociales para referirse a la estructura social básica y suprafamiliar de los pueblos indígenas. Dicho concepto, al ser polisémico, como tantos otros, se ha utilizado frecuentemente como sinónimo de localidad. Sin embargo, existen algunas diferencias entre ambos que es necesario puntualizar y que han impactado tanto en el ámbito jurídico como en el político.

3. De acuerdo con el artículo 2º Constitucional, son comunidades integrantes de un pueblo indígena “aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo a sus usos y costumbres”.⁴ Por tanto, hay un elemento poblacional perteneciente a un pueblo indígena, un territorio sobre el que se asienta, un determinado modo de organización o estructuración social en

⁴ Artículo 2º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

el que se identifican autoridades y un orden normativo de carácter consuetudinario o de continuidad histórica, implicados en esta definición.⁵

Por su parte, la definición de *localidad indígena* está vinculada sólo a un criterio demográfico territorial y como unidad de acción de políticas y programas de gobierno, que tradicionalmente se define por un conjunto de municipios (CDI, 2012). En este sentido, la CDI establece una clasificación de las regiones indígenas de México asociada con el porcentaje de población indígena que en ellas habita (tabla 1).

Tabla 1. Clasificación de regiones indígenas de México de la CDI

Denominación	Criterio
Localidades indígenas	40% o más de población indígena
Localidades de interés o con presencia de población indígena	Menos de 40% de población indígena pero con más de 150 personas indígenas
Localidades con población indígena dispersa	Menos de 40% de población indígena y menos de 150 personas indígenas
Localidades sin población indígena	El resto de las localidades

Fuente: elaboración propia con base en CDI, 2012.

1.3. Lenguas indígenas en México

México es uno de los países con mayor población indígena en América Latina y con mayor variedad lingüística, por lo cual se considera como uno de los países más diversos del mundo (Schmelkes, 2013). El Catálogo Nacional de Lenguas Indígenas (INALI, 2010), reporta la existencia de 68 grupos etnolingüísticos pertenecientes a 11 familias lingüísticas que hablan 364 variantes dialectales. Esta diversidad representa, sin duda, una gran riqueza tal como se reconoce en el artículo 2° de la Constitución que estipula que “la Nación

⁵ Cualquier comunidad indígena tiene los siguientes elementos: 1) un espacio territorial, demarcado y definido por la posesión; 2) una historia común, que circula de boca en boca y de una generación a otra; 3) una variante de la lengua del pueblo, a partir de la cual identificamos nuestro idioma común; 4) una organización que define lo político, cultural, social, civil, económico y religioso, y 5) un sistema comunitario de procuración y administración de justicia. http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/pregunta.php?num_pre=2 consultado el 1 de marzo de 2016.

tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2008).

De las 68 agrupaciones lingüísticas, cuatro son las que concentran el mayor número de hablantes, siendo éstas las siguientes: *náhuatl*, con un millón 376 mil hablantes; *maya*, con 759 mil; *mixteco* y *zapoteco*, con más de 400 mil hablantes, mientras que otras 22 agrupaciones no rebasan, cada una de ellas, los mil hablantes (INALI, 2012).

Tal como señala Salmerón (2007), la lengua es un elemento formador de la cultura misma, herramienta del pensamiento, vía de comunicación y expresión, así como memoria histórica de ésta. Es un elemento vital porque es el espacio simbólico en que se condensan las experiencias históricas y las relaciones que determinado pueblo sostiene con el mundo con el que interactúa. Por lo tanto, la lengua es una muestra de la rica variedad de expresiones del pensamiento y de las capacidades de creación, recreación e imaginación de cada grupo.

La discriminación hacia la población indígena y sobre todo hacia los hablantes de lenguas indígenas durante generaciones, ha provocado que se oculte o niegue el uso de las lenguas indígenas, disminuyendo sus ámbitos de uso, por lo que son numerosas las lenguas que se encuentran en riesgo de desaparición: 64 variantes presentan un riesgo extremo; 43, tienen un riesgo alto; 72, un riesgo mediano, y 185, un riesgo no inmediato.

Como una forma de revertir dicha situación, La Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas en su Artículo 13, establece que:

Las autoridades educativas federales y de las entidades federativas, garantizarán que la población indígena tenga acceso a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural, y adoptarán las medidas necesarias para que en el sistema educativo se asegure el respeto a la dignidad e identidad de las personas, independientemente de su lengua.

Las tres lenguas indígenas más habladas por los alumnos HLI son náhuatl (28%), maya (7%) y lenguas mixtecas (6%); el resto de cada una de las lenguas son habladas por menos del 5% de los alumnos. En el caso de los docentes, las lenguas que más hablan son las mismas que predominan en los estudiantes, pero en distintos porcentajes: náhuatl (31.6%), maya (13%), otomí (6%) y lenguas mixtecas (5%) (INEE-UNICEF, 2016).

Sin embargo, en las escuelas en las que existen alumnos y docentes HLI no siempre hay correspondencia entre dichas lenguas. De un total de 24 625 escuelas, mayoritariamente indígenas, en los niveles preescolar, primaria y secundaria con presencia de alumnos y docentes HLI, sólo 59.7% de ellas (14 702) cuenta con docentes que hablan la misma lengua que los alumnos. Cabe destacar que en ningún nivel educativo y tipo de servicio el porcentaje de docentes que habla la misma lengua indígena que sus alumnos es superior a 90% (tabla 2) (INEE-UNICEF, 2016).

Tabla 2. Correspondencia de la lengua indígena con la de los docentes por nivel y modalidad educativa (2013)

Nivel educativo	Tipo de servicio o modelo educativo	Escuelas con alumnos HLI						
		Con alumnos HLI y si docentes HLI						
		Total	Con alumnos y sin docentes HLI	Total	Docentes hablan misma lengua que todos los alumnos	Docentes hablan misma lengua sólo de algunos alumnos	Docentes hablan diferente lengua que los alumnos	Lengua no especificada de docentes o alumnos
Preescolar	General	68.3	94.8	5.2	33.8	4.6	39	22.5
	Indígena	19.3	14.9	85.1	81.4	8.5	10	0.1
	Comunitario	12.4	42.1	57.9	88.1	1.7	9.2	1.0
Primaria	General	82.8	85.3	14.7	32.4	7.8	47.8	12.1
	Indígena	12.1	15.4	84.6	76.6	15.6	7.7	0.1
	Comunitario	5.1	42.5	57.5	84.6	2.4	12.6	0.3
Secundaria	General	40.4	77.1	22.9	22.7	13.7	49.1	14.5
	Técnica	17.3	70.6	29.4	26.8	20.9	42.1	10.2
	Telesecundaria	37.8	84.3	15.7	58.4	8.4	29.5	3.7
	Trabajadores	.7	71.4	28.6	26.3	13.2	55.3	5.3
	Comunitaria	3.9	48.8	51.2	82.9	5.1	11.2	0.8
Total		100	77.6	22.4	38.5	13.2	39	9.3

Fuente: Panorama Educativo de la Población Indígena (INEE-UNICEF, 2016).

2. Panorama demográfico, social y educativo de la población indígena en México

A fin de vislumbrar tanto las principales limitantes que afrontan los NNA indígenas para el ejercicio pleno de su derecho a la educación, como para conocer los principales indicadores educativos que dan cuenta del nivel de rezago de esta población; resulta fundamental escribir sus características demográficas y sociales, así como las principales características de su perfil educativo.

Con este objetivo, en esta sección se presenta información básica sobre su contexto demográfico, distribución territorial, niveles de pobreza y marginación, y la descripción de su perfil educativo a partir de los indicadores de tasa de analfabetismo, asistencia escolar, extraedad, eficiencia terminal y logro educativo.

2.1. Características demográficas

En 2014 la población indígena en México fue de 11.9 millones de personas, lo cual equivale a una proporción cercana a 10% de la población total. De ellos, 724 mil hablan únicamente su lengua originaria –número que se redujo en términos absolutos y relativos respecto a 2010, año en el que esta población era de 1.1 millones de personas– (INEE, 2016).⁶ La proporción total de población indígena no puede entenderse como un conjunto unidimensional y heterogéneo, ya que su interior se encuentra constituido por una amplia diversidad de subgrupos que se diferencian por su cultura, historia y región.

Además de la composición multicultural, un rasgo que destaca al interior de esta población es la considerable proporción de niñas, niños y adolescentes⁷ que la integran, ya que aproximadamente uno de cada cinco indígenas cuenta con edad para cursar la educación básica y media superior (27%). Así, la población que se encuentra en edades típicas para cursar la educación obligatoria (entre 3 y 17 años) suma 3.9 millones (INEE, 2016); de ella, poco menos de medio millón habla exclusivamente una lengua indígena, es decir, son monolingües. Aunque la mayor parte de los indígenas se concentra, principalmente, en

⁶ A partir del criterio propuesto por la CDI, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) realizó los cálculos de PI a partir de los datos de la Muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y de la ENIGH 2014, desagregando el número de personas HLI por sexo y grupos de edad.

⁷ Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor de dieciocho años de edad, se presumirá que es adolescente. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor o menor de doce años, se presumirá que es niña o niño (Artículo 5, Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 2014).

estados como Chiapas (11.9%), Guerrero (4.3%), México (9.3%), Oaxaca (14.9%), Puebla (7.4%), Veracruz (10.9%) y Yucatán (9.1%), la intensa migración de estos pueblos ha dado como resultado que se registren hablantes de lenguas indígenas de 5 años y más (HLI) en todos los estados de la República⁸ (tabla 3) (INEE-UNICEF, 2016).

Tabla 3. Porcentaje de población indígena y HLI por entidad federativa (2014)

Entidad	Población total	Población indígena	Población HLI
		% Respecto de la población total por entidad (2014)	% Respecto de la población de tres años y más por entidad
Aguascalientes	1 275 408	0.6	0.3
Baja California	3 448 265	4.7	2.5
Baja California Sur	747 694	5.7	2.8
Campeche	899 034	22.7	12
Coahuila	2 936 468	0.5	0.1
Colima	714 341	1.8	1
Chiapas	5 206 368	27.2	23
Chihuahua	3 684 322	5.2	3.6
Distrito Federal	8 868 984	4.2	1.8
Durango	1 752 179	0.9	0.4
Guanajuato	5 765 582	0.1	0.1
Guerrero	3 553 987	14.5	9.5
Hidalgo	2 852 885	23.9	16.1
Jalisco	7 865 785	0.6	0.3
México	16 688 004	6.7	2.5
Michoacán	4 573 745	5.3	3.9
Morelos	1 903 603	4.2	1.5
Nayarit	1 207 695	5.3	3.3
Nuevo León	5 034 752	2.6	1.4
Oaxaca	3 994 120	44.6	30.6
Puebla	6 149 678	14.5	9.6
Querétaro	1 983 517	4.9	3.4
Quintana Roo	1 543 164	30.4	15.4
San Luis Potosí	2 782 591	14.1	10.7
Sinaloa	2 965 540	2.5	1.1
Sonora	2 903 930	5.1	2.0
Tabasco	2 364 967	8.1	4.2
Tamaulipas	3 514 877	2.0	0.7
Tlaxcala	1 264 674	10.2	5.2
Veracruz	7 999 851	16.2	11.6
Yucatán	2 097 133	51.8	28.8
Zacatecas	1 566 954	0.4	0.3

⁸ La diversidad etnolingüística es otra característica de los Pueblos Indígenas en México. Las lenguas indígenas con mayor número de hablantes son el náhuatl (23.2%), maya (13.5%), zapoteco (6.9%), mixteco (6.9%) y otomí (5.6%).

Nacional	120 056 087	10	6.3
-----------------	-------------	----	-----

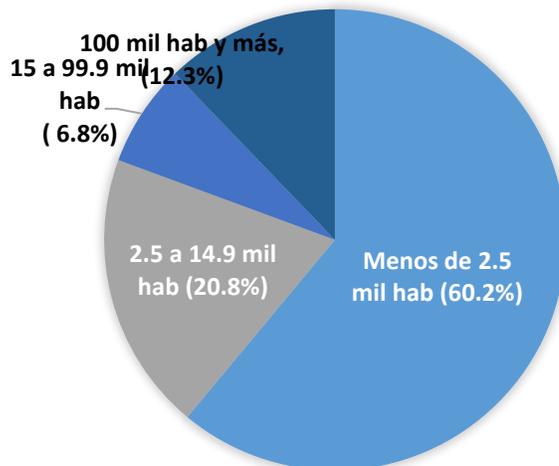
Fuente: elaboración propia con datos del Panorama Educativo de la Población Indígena (INEE- UNICEF, 2016).

Respecto a la distribución de las poblaciones según el tamaño de la localidad, se tiene que, en general, las personas HLI y la población que habita en hogares indígenas continúan viviendo preponderantemente en localidades rurales, mientras que la población autoadscrita, las personas HLI que no viven en hogares indígenas y los/as hablantes que no se reconocen como indígenas muestran una mayor presencia en ámbitos urbanos o semiurbanos, situación que podría tener su origen en los procesos migratorios.

Así, en 2014, 60.2% de la población hablante de lengua indígena (HLI) vivía en localidades rurales de 2 500 habitantes o menos (INEE, 2016) (gráfica 1). Respecto a los cerca de cuatro millones de niñas, niños y adolescentes indígenas de entre 3 y 17 años de edad, se tiene que 6 de cada 10 (56%) reside en zonas rurales. Esta información confirma la hipótesis de que un amplio margen de esta población habita en zonas donde se pueden generar condiciones de vulnerabilidad, ya que los “[...] entornos de mayor dispersión poblacional y menor infraestructura de servicios, en conjunto, se traducen en condiciones de vida con mayor precariedad” (CONEVAL, 2014: 41).

En este sentido, la marginación de la población indígena está directamente asociada al tamaño de las poblaciones, sobre todo teniendo en cuenta que, conforme a los actuales modelos de dotación de servicios, es menos probable encontrar escuelas, oficinas del Registro Civil, unidades médicas o centros de salud en localidades que cuentan con menos de 1 500 habitantes.

Gráfica 1. Distribución de la población hablante de la lengua indígena por tamaño de localidad (2014)



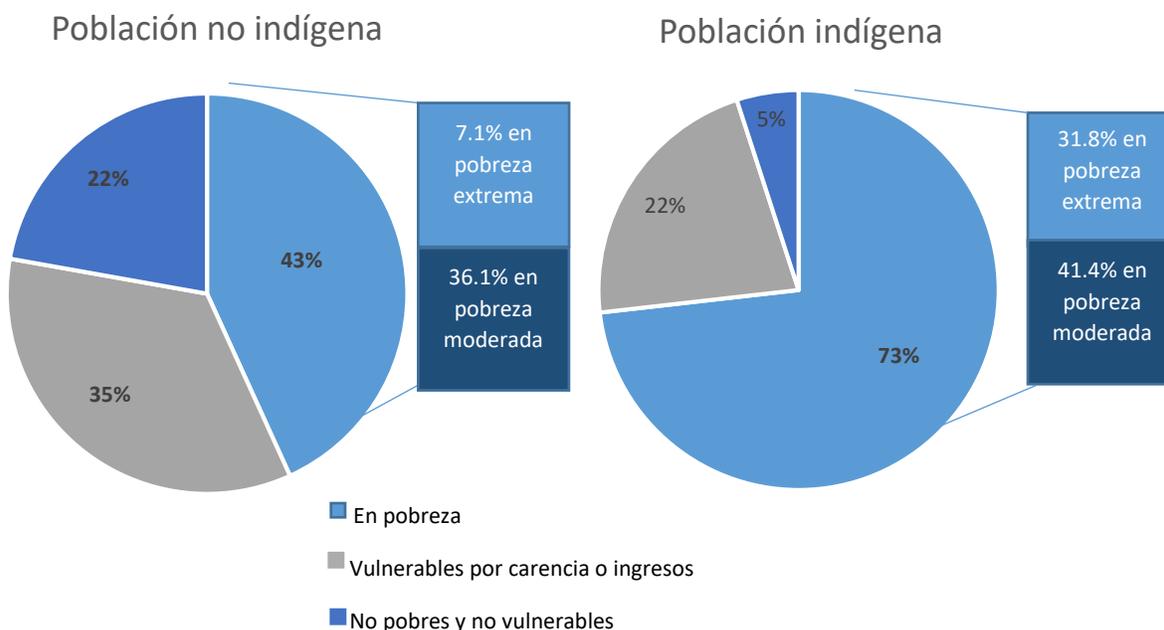
Fuente: elaboración propia con base en Panorama Educativo de la Población Indígena (INEE-UNICEF, 2016).

Por otra parte, dada la gran movilidad y migración que presenta este grupo de población, 4 de cada 10 niños de entre 3 y 17 años habita en localidades urbanas de distintos tamaños. En términos relativos, su presencia disminuye conforme aumenta el tamaño de las localidades: 21.3% habita en localidades urbanas de menos de 15 mil habitantes, mientras que sólo 2.8% lo hace en aquellas de 100 mil habitantes o más. Lo anterior representa un gran reto en la pertinencia de la educación que se le brinda a este grupo de la población, ya que, en términos absolutos, aproximadamente 300 mil niños HLI asisten a escuelas de modalidad regular (INEE-UNICEF, 2016).

2.2. Pobreza y marginación

La proporción de personas en situación de pobreza es mayor entre la población indígena (73.2%) que entre la población no indígena (43.2), esta situación se acentúa entre los HLI, toda vez que aproximadamente 8 de cada 10 de ellos (78.4) son pobres. Respecto a la población en hogares indígenas en situación de pobreza extrema, es decir, con ingresos insuficientes para cubrir las necesidades alimentarias y con más de tres carencias sociales, se observa que ésta equivale a 31.8%, mientras que para los hogares no indígenas esta proporción es de 7%. Este porcentaje es de especial relevancia para la población de entre 3 y 17 años de edad, en virtud de que poco más de la mitad se encuentra en condición de pobreza extrema (INEE-UNICEF, 2016) (gráfica 2).

Gráfica 2. Distribución de población indígena por condición de pobreza (2014)



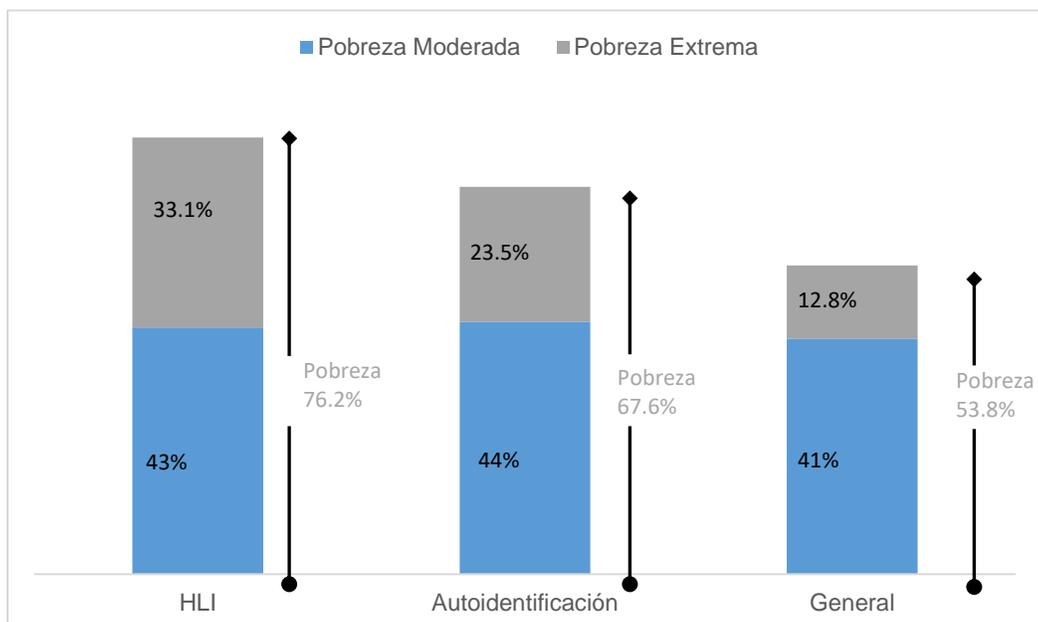
Fuente: Panorama Educativo de la Población Indígena (INEE-UNICEF, 2016).

En este sentido, cabe destacar que en 426 de los 624 municipios donde más de 40% de la población es indígena, los porcentajes de población en situación de pobreza son superiores a 80%. Asimismo, 271 municipios indígenas presentan condiciones de pobreza extrema en más de 50% de su población, concentrados en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz (CONEVAL, 2012).

Por otra parte, y tomando como unidad de observación a las niñas, niños y adolescentes, los resultados del estudio “Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008 – 2010” realizado por CONEVAL y UNICEF, subrayan la alta relación que existe entre pobreza y pertenencia étnica en la población infantil, teniendo como resultado aparente que el elemento de la lengua es el que más incide en la obtención de este resultado (gráfica 3).

Aunado a los niveles de pobreza en que se encuentran las niñas, niños y adolescentes indígenas, se observa que 9 de cada 10 alumnos HLI en educación obligatoria asisten a escuelas que se ubican en localidades de alta y muy alta marginación. En preescolar, el porcentaje de alumnos indígenas en dichas zonas es de 87.5%, mientras que para el total de estudiantes es de 40.6 por ciento.

Gráfica 3. Porcentaje de población infantil (0 a 17 años de edad) en condiciones de pobreza según su pertinencia étnica, 2010



Fuente: Pobreza y Derechos Sociales de Niñas, Niños y Adolescentes en México 2008-2010 (CONEVAL y UNICEF, 2012).

En primaria, esta situación es similar debido a que mientras 40.2% de la población no indígena está en localidades de alta y muy alta marginación, 86% de los alumnos indígenas se ubican en estas zonas. A nivel secundaria, la distribución de la población indígena en zonas de alta y muy alta marginación se mantiene, ya que 8 de cada 10 alumnos HLI se ubican en dichas localidades, en tanto que de la matrícula total lo hacen 4 de cada 10 (INEE, 2016: 69).

En suma, los datos analizados revelan que el perfil de pobreza, entendida en su dimensión multidimensional, y las condiciones de marginación están asociadas a la pertenencia étnica de la persona; siendo un elemento de primer orden la condición de déficit educativo, ya que este elemento representa uno de los aspectos que pueden favorecer en mayor medida el desarrollo individual y social y, por lo tanto, la búsqueda por un mayor bienestar.

2.3. Características educativas

La vulnerabilidad que experimenta la población indígena genera repercusiones en el ámbito educativo, ya que los alumnos indígenas enfrentan situaciones de desventaja en *asistencia* (23% de la población indígena en edad escolar no asiste a la escuela), *logro* (más de 80%

de los alumnos indígenas tiene logros de aprendizaje insuficientes) y *eficiencia terminal* (solo 7.2% de la población HLI ha completado la educación media superior) dentro del sistema educativo por motivos culturales, geográficos y económicos (INEE-UNICEF, 2016). La infraestructura, pertinencia de los materiales y los docentes, así como los resultados de logro educativo son aspectos que continúan siendo retos importantes para superar el grado de vulnerabilidad que padecen los grupos con pertenencia étnica a nivel nacional (Muñoz, 2009: 29).

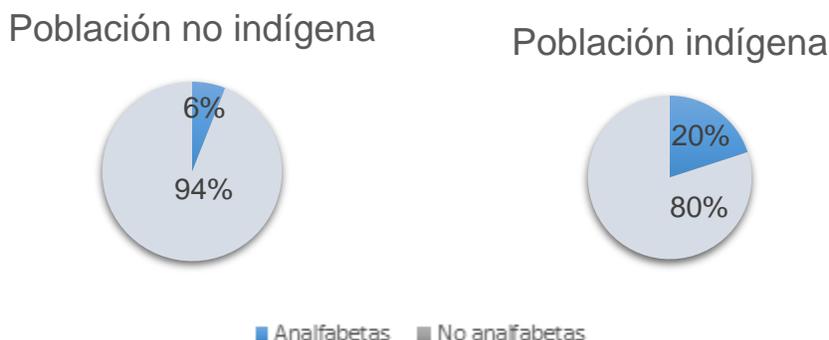
La población indígena, en el ámbito educativo, así como en otros ámbitos de la vida social, presenta indicadores que apuntan a la necesidad de trabajar en distintas áreas y niveles. Así, al observar, en términos generales, el comportamiento de las tasas de analfabetismo, inasistencia, extraedad, eficiencia terminal y logro educativo, resulta claro que esta población es uno de los sectores con mayor rezago educativo en el país.

Respecto a las tasas de analfabetismo, los datos presentados por el INEE en el documento *Panorama Educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional* de 2014, arrojan que la PI de 15 años o más presentó el mayor porcentaje de población que no sabía leer o escribir (19.2%), mientras que a nivel nacional sólo 6.9% de la población es analfabeta. Esta cifra representa la cuarta parte del total de la población HLI (INEE-UNICEF, 2016).

El indicador de *analfabetismo* constituye un parámetro para conocer tanto la información de la generación actual, es decir, de la población que tiene la edad normativa para cursar los estudios obligatorios, como de las generaciones previas, ya que al estar construido por información de la población que cuenta con 15 años o más, permite acercarnos al contexto y carencias a las que se enfrentaron las generaciones anteriores dentro del ámbito educativo; las cuales han influido, directa e indirectamente, en su condición de vida actual.

Por otra parte, la tasa de *asistencia escolar* de la población HLI presenta una brecha considerable en comparación con la media de toda la población en el país. Al analizar la información en cohortes de edad, a nivel nacional sólo 1% de los niños y niñas entre los 6 a 11 años, es decir, la edad normativa para asistir a la primaria, no asiste a la escuela, mientras que en el caso de los HLI, el porcentaje de inasistencia es de 3.8% (gráfica 4).

Gráfica 4. Comparación del nivel de analfabetismo de la población mayor a 15 años



Fuente: elaboración propia con datos del Panorama Educativo de la Población Indígena (INEE-UNICEF, 2016).

Si bien a partir de esta información parece que la distancia entre ambos sectores no es determinante, al avanzar en los grados educativos la brecha se incrementa; al grado que, en media superior, a nivel nacional existe una tasa de asistencia del 74.8%, en tanto que en el caso de los HLI el indicador desciende a 58.2 por ciento.

Los datos expuestos dan cuenta de que las desigualdades entre los niños de 5 a 17 años indígenas y los no indígenas son patentes. Al respecto, llama la atención que la tasa de asistencia escolar de los alumnos que viven en áreas rurales sea similar a la de alumnos indígenas que habitan en áreas urbanas, lo que indica que no importa el lugar de residencia sino la condición étnica (INEE, 2014: 42).

En lo que se refiere a la *distribución de la matrícula indígena* en el sistema educativo presenta diferencias al compararla con la matrícula a nivel nacional. Los mayores porcentajes de la matrícula a nivel nacional, tanto en el nivel de preescolar como de primaria, se concentran en el tipo de servicio general, en tanto que los alumnos hablantes de alguna lengua indígena se ubican en esta modalidad general en 22.9% para el caso de preescolar y 43.4% en educación primaria (tabla 4). Si bien el diseño curricular entre las dos modalidades, general e indígena, cuenta con elementos en común, existen aspectos curriculares y pedagógicos específicos que requiere la población indígena, de los cuales pueden carecer las escuelas del modelo educativo general ya que no cuentan con una intencionalidad y atención diferenciada para estos NNA.

A diferencia de los niveles antes mencionados, en secundaria no existe una modalidad definida para la atención de la población indígena, sin embargo, se presenta una

distribución diferenciada, como en los grados anteriores, entre la matrícula nacional y la indígena. En el caso de la media del país, la matrícula en secundaria se concentra en la modalidad general (50.4%), mientras que para los HLI la modalidad de telesecundaria constituye el espacio en el que la mayor parte de esta población está matriculada (52.4%).

Tabla 4. Distribución de matrícula nacional y de HLI por nivel educativo y modalidad

Nivel educativo	Tipo de servicio o modelo educativo	Alumnos hablantes de alguna lengua indígena		Alumnos monolingües	
		Porcentaje	No. absoluto	Porcentaje	No. absoluto
Preescolar	General	22.9	49 361	6.7	2 731
	Indígena	67.8	145 904	73.7	33 077
	Comunitario	9.3	20 013	19.6	8 008
Primaria	General	43.4	287 769	10.9	7 765
	Indígena	53.4	354 212	80.5	57 575
	Comunitario	3.2	20 906	8.6	6 154
Secundaria	General	21.4	54 947	15.5	939
	Técnica	23.3	59 924	26.8	1 438
	Telesecundaria	52.4	134 701	39.7	2 127
	Trabajadores	0.3	863	0.2	9
	Comunitaria	2.5	6 496	15.8	845
Media superior	Bachillerato general	80.2	109 469	n.a	n.a
	Bachillerato tecnológico	19.6	26 771	n.a	n.a
	Profesional técnico	0.2	227	n.a	n.a
Total educación básica			1 171 801		121 131
Total educación obligatoria			1 308 268		121 131

Fuente: Panorama Educativo de la Población Indígena (INEE-UNICEF, 2016).

Otro aspecto fundamental por considerar, es que existe una importante presencia de alumnos monolingües en educación básica general: 19% en preescolar, cifra que disminuye a 10.8% en el caso de primaria y a 2.3% en secundaria. Con los datos presentados, se observa que la cantidad de alumnos indígenas monolingües va disminuyendo conforme se avanza en los niveles educativos, sin embargo, llama la atención que en el nivel secundaria, poco más de 5 000 niños hablen únicamente su lengua originaria (INEE-UNICEF, 2016).

Al respecto, en el Panorama Educativo de la Población Indígena, se señala que “ningún adolescente o joven HLI y no hablante de español logró concluir la educación secundaria; con ello se muestra que los niños monolingües encuentran una barrera en el sistema educativo que impide que concluyan al menos la educación básica” (INEE-UNICEF, 2016: 55).

En lo que respecta a la ubicación geográfica de los alumnos monolingües, éstos se encuentran principalmente en los estados de Chiapas y Guerrero (29.1% y 28.8%, respectivamente); sin embargo, en todos los estados del país es posible encontrar alumnos indígenas que no hablan español, incluso en aquellas con escasa presencia de población indígena como Aguascalientes, Colima y Baja California Sur. Probablemente la existencia de alumnos monolingües en estos estados se debe a procesos de migración interestatal derivada de cuestiones laborales, fenómeno muy bien identificado en Baja California, donde es posible hallar grupos de población indígena en el trabajo agrícola (INEE-UNICEF, 2016).

Otro elemento que distingue a la población indígena dentro del sistema educativo nacional, es la *condición de extraedad* de sus estudiantes. Los datos para primaria y secundaria revelan que en las localidades con mayor presencia de PI los alumnos tienen mayor posibilidad de presentar trayectorias irregulares, situación que empeora cuando asisten a las modalidades indígena, comunitaria y telesecundaria (INEE-UNICEF, 2016).

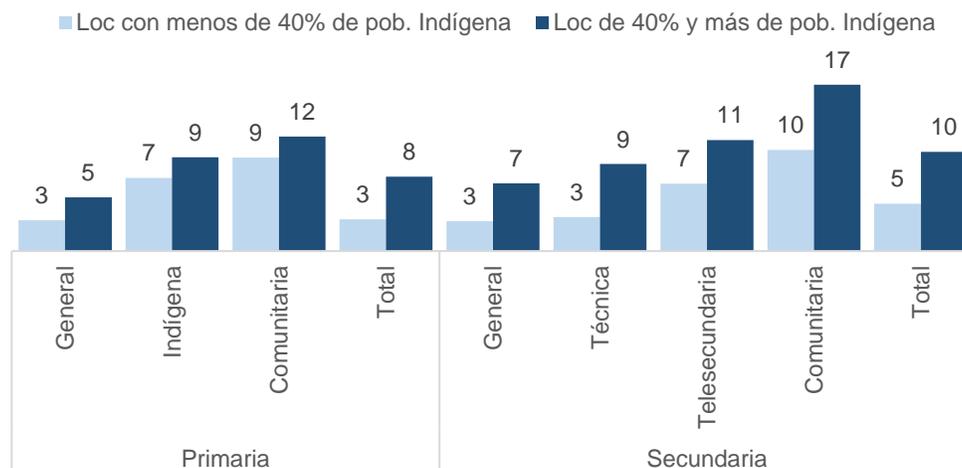
En primaria tres de cada cien niños se encuentra en extraedad grave, es decir, tienen dos o más años con respecto a la edad que idealmente deberían tener para cursar un grado en este nivel educativo, sin embargo, los datos muestran que los alumnos ubicados en las localidades con mayor presencia de PI tienen el porcentaje más alto de extraedad grave (7.5%), y dentro de estas localidades, los que están inscritos en primarias indígenas y comunitarias son los que presentan el porcentaje más alto, 9.5 y 11.6% (INEE-UNICEF, 2006).

Esta condición se eleva en el nivel de secundaria, especialmente en las telesecundarias y en las secundarias comunitarias ya que alcanza porcentajes de 7.9 y 12.6%, respectivamente. Así, en este nivel educativo, uno de cada diez alumnos indígenas tenía extraedad, mientras que en términos nacionales, sólo tres de cada cien del total contaba con esta característica (gráfica 5) (INEE-UNICEF, 2016).

Si bien la condición de extraedad se incrementa en la modalidad comunitaria para ambos niveles educativos, es importante reconocer que el porcentaje de la comunidad indígena que se ubica en esta modalidad es mayor, ya que para la matrícula a nivel nacional sólo el 0.8% se encontraba en la modalidad comunitaria, mientras que en la población indígena el porcentaje asciende a 3.2%. En el nivel de secundaria los datos indican que sólo el 0.6%

de los estudiantes a nivel nacional asistieron a esta modalidad, mientras que para los HLI la opción comunitaria representó el espacio para 2.5% de alumnos.

Gráfica 5. Porcentaje de alumnos con extraedad grave por tipo de localidad



Fuente: *Los docentes en México* (INEE, 2015).

Los elementos antes mencionados de analfabetismo, inasistencia y extra edad influyen, directa e indirectamente, en el *egreso oportuno* o hasta dos ciclos después de los estudiantes.⁹ Para el año 2010, uno de cada dos alumnos indígenas (52.9%) de edades entre los 12 a 14 años, logró egresar de primaria a la edad típica, mientras que sólo el 37.1% de los jóvenes entre 15 a 17 años logró concluir la educación secundaria.

Respecto a los *resultados de logro de aprendizaje* de estudiantes de educación básica, el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes¹⁰ (PLANEA) 2015¹¹, da cuenta que en el caso del área de Lenguaje y Comunicación, 8 de cada 10 alumnos de primarias indígenas se ubican en el nivel I, lo cual se considera como un logro insuficiente de los aprendizajes clave del currículum, aspecto que refleja carencias fundamentales que dificultarán el aprendizaje futuro. En el área de Matemáticas, 8 de cada 10 alumnos de escuelas indígenas se encuentran en el nivel más deficitario de logro (gráfica 6).

⁹ Este indicador busca representar el tránsito que sigue una generación escolar, por ello el INEE establece el indicador de egreso oportuno o hasta dos ciclos escolares después del normativo como un medio para conocer el proceso de los alumnos en su paso por el sistema educativo.

¹⁰ El propósito de PLANEA es conocer la medida en que los estudiantes logran el dominio de un conjunto de aprendizajes esenciales en diferentes momentos de la educación obligatoria.

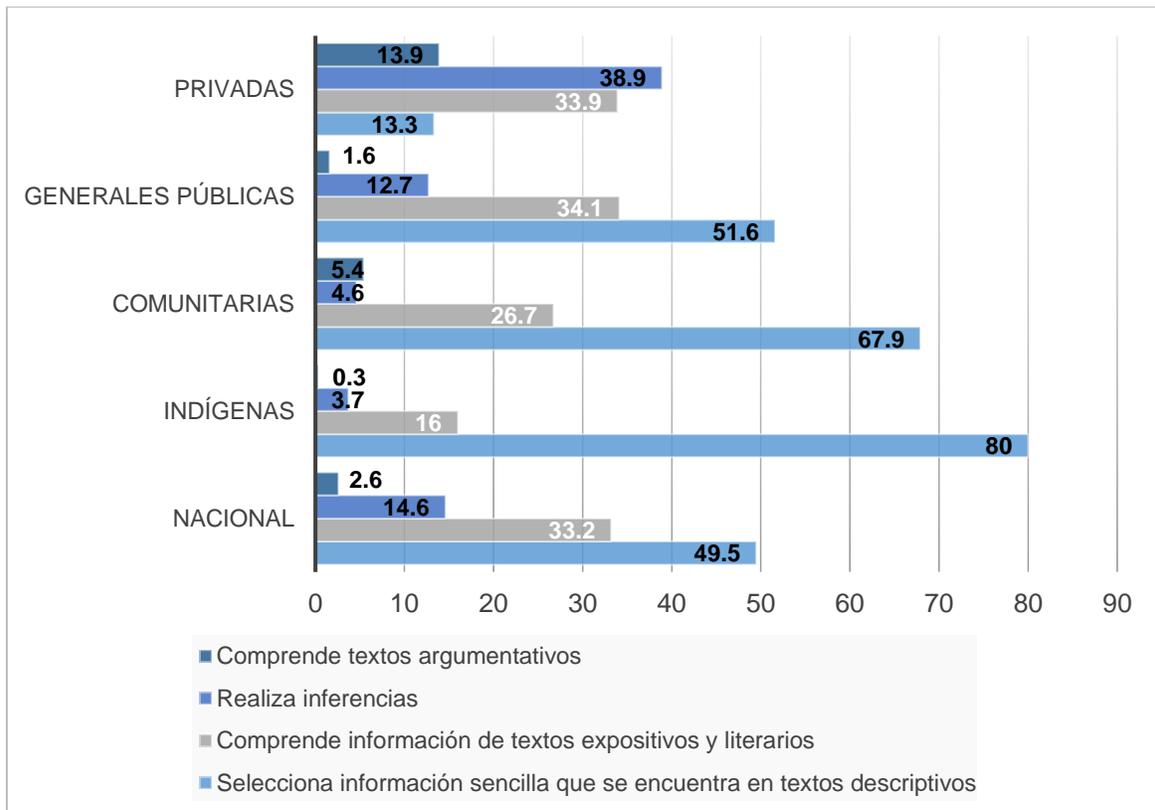
¹¹ Los resultados nacionales no incluyen a Oaxaca, e incluyen datos parciales de Chiapas, Michoacán y Guerrero.

En el nivel secundaria, la mayor presencia de población indígena se encuentra matriculada en la modalidad de telesecundaria, por lo que ésta se define como la unidad de análisis para este nivel. De acuerdo con los resultados obtenidos en dicha modalidad, las escuelas telesecundarias tienen resultados insuficientes en Lenguaje y Comunicación: 4 de cada 10 estudiantes se ubican en el nivel insuficiente. En el área de Matemáticas, 6 de cada 10 estudiantes de la modalidad de telesecundaria presentan también logros insuficientes.

Los datos presentados hasta el momento evidencian las condiciones de vulnerabilidad social y rezago educativo que experimenta la población indígena en México, en particular las niñas, niños y adolescentes, a quienes el Estado mexicano, a pesar de los avances registrados, aún no logra garantizar el derecho a recibir una educación de calidad con equidad.

Diseñar y poner en marcha una ruta de mejora de la política educativa dirigida a las niñas, niños y adolescentes indígenas requiere, además de conocer las principales características de la población en cuestión, construir una definición y delimitación del problema público que antecede a esta política, en la cual se describan las causas que dan origen a lo expuesto en esta sección. Esta actividad se desarrolla en el siguiente apartado.

Gráfica 6. Distribución porcentual de los alumnos por niveles de logro según tipo de escuela (Lenguaje y comunicación para 6° de primaria)



Fuente: PLANEA (INEE, 2015).

3. Definición del problema público

El artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que todo individuo tiene derecho a recibir educación y que ésta, además, será de calidad. Este enfoque implica orientar la educación al desarrollo de la personalidad humana, la dignidad y el respeto a los derechos humanos. Asimismo, reconoce la obligatoriedad de la educación primaria gratuita, la secundaria y la accesibilidad de la enseñanza superior en función de las capacidades de los Estados, implementando progresivamente su gratuidad (artículos 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

El derecho a la educación es un derecho humano clave y fundamental, debido a que es condición esencial y potenciadora del desarrollo y disfrute de los demás derechos de las niñas, niños y adolescentes, y de ser cancelado se estaría impidiendo el goce de otros múltiples derechos y sería imposible resarcir el daño originado al individuo. Por ello, el derecho a la educación se considera esencial para todos 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 condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo –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” (art. 3, CPEUM)–; así como una mayor equidad educativa, y el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Para lo cual, se dará preferencia a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones sociales y económicas de desventaja (art. 32, LGE).

De tal manera que todas las niñas, niños y adolescentes mexicanos deben tener garantizados al menos tres conjuntos de derechos: el derecho de acceso a la educación, el

derecho a la permanencia en la escuela y el derecho a obtener logros óptimos de aprendizajes relevantes, útiles y significativos para sus vidas.¹²

Desde esta perspectiva, cuando se comparan las características socioeconómicas y educativas de la población indígena respecto a la no indígena, se observa que los niños, niñas y adolescentes (NNA) indígenas enfrentan en mayor medida obstáculos para acceder a la escuela y permanecer en ella, así como para alcanzar niveles óptimos de logro de aprendizajes. Por tanto, **el problema que antecede a la política educativa dirigida a los NNA indígenas consiste en que su derecho a la educación está vulnerado debido a que presentan altos niveles de inasistencia escolar, altos niveles de deserción y bajos niveles de logro educativo.**

3.1. Magnitud y alcances del problema

Con el objetivo de evidenciar la magnitud y los alcances del problema público identificado, en esta sección se presenta una serie de indicadores que dan cuenta de la situación educativa adversa que enfrenta la población indígena para ejercer su derecho a una educación de calidad, respecto a su asistencia a la escuela; su avance escolar oportuno en cada nivel de educación obligatoria, que en conjunto con la condición de extraedad es una aproximación a la medición del riesgo de abandono escolar y su nivel de logro de los aprendizajes.

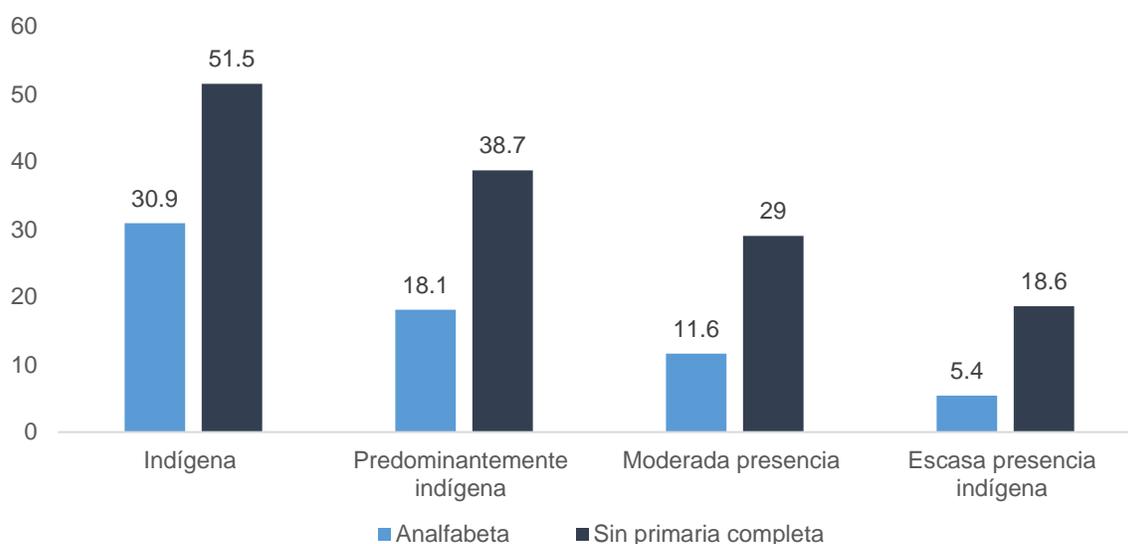
3.1.1 Acceso

Recientemente el informe del Consejo Nacional de Población (CONAPO) señala que uno de los mayores problemas que enfrenta la población que habita en las localidades con alta presencia indígena es, sin duda, el acceso a la educación (CONAPO, 2013). En virtud de ello,

¹² El *derecho de acceso a la educación* implica que todas las niñas y niños del país tengan posibilidades reales de disponer y acceder a una oferta educativa de calidad, especialmente aquellos que enfrentan condiciones desfavorables. El *derecho a la permanencia en la escuela*, implica que estos niños y niñas tengan una trayectoria escolar sin rezago y un egreso oportuno acorde con la edad típica de terminación de la educación básica y media superior, en condiciones flexibles y que respondan a las necesidades de los estudiantes en contextos culturales y sociales diversos. Por su parte, el *derecho al logro de aprendizajes relevantes* guarda relación con el derecho de niños y niñas de recibir una educación pertinente, aceptable y culturalmente adecuada. Este último derecho se encuentra alineado con la definición de calidad educativa que ofrece el documento constitucional al plantear que “el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria, de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje a los educandos... Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los alumnos” (art. 3, CPEUM).

en localidades donde el grado de presencia indígena es alto, se observa que 30.9% de la población es analfabeta y 51.5% no concluyó la educación primaria (gráfica 7) (CONAPO, 2013). En este sentido, cabe destacar que, en 2014, de la población total de 15 años y más, sólo 6 de cada cien personas eran analfabetas, mientras que en el caso de la población indígena (PI) y hablante de lengua indígena (HLI) representa casi una quinta (20%) y una cuarta parte (25.1%), respectivamente (INEE-UNICEF, 2016).

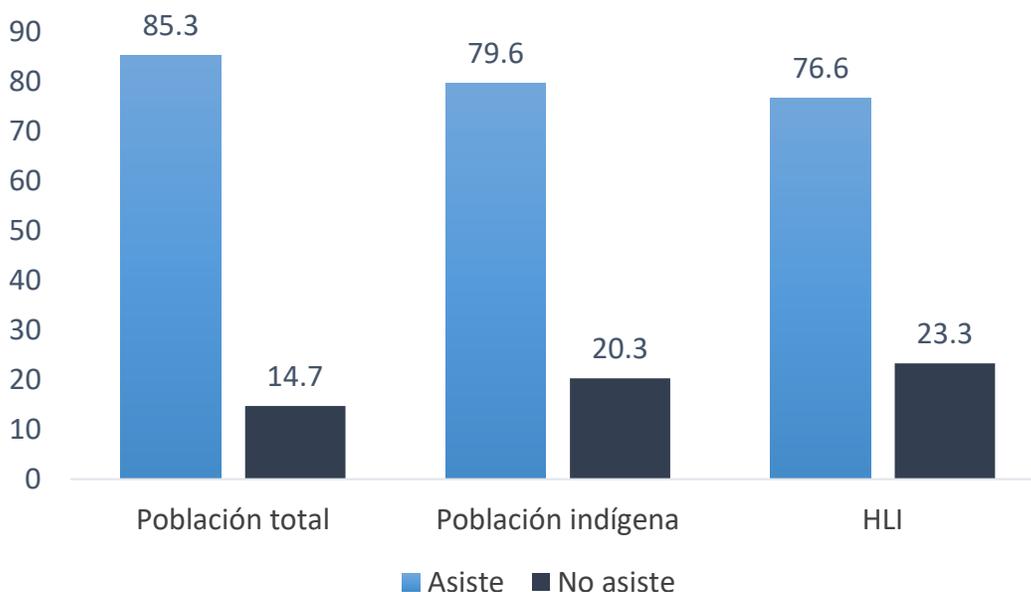
Gráfica 7. Porcentaje de personas de 15 años y más analfabetas y sin primaria completa según el grado de presencia indígena



Fuente: La situación demográfica de México (CONAPO, 2013).

En términos de asistencia a la escuela, la población indígena y los hablantes de lengua indígena cuentan con una menor asistencia a la educación escolarizada. En el año 2014, la tasa de asistencia a la escuela de la población general de niños de 3 a 5 años fue de 73.1%, mientras que entre los niños indígenas fue de 68.5%. Este porcentaje disminuye conforme se avanza por grupo de edad, siendo más notoria la ausencia a partir de los 15 años, pues en el grupo de 15 a 17 años apenas uno de cada dos adolescentes indígenas asiste a la escuela, en comparación con siete de cada diez de la población en general (INEE-UNICEF, 2016). En el mismo sentido, la gráfica 8 muestra que para el año 2014, el porcentaje de inasistencia a la escuela de la población de 3 a 17 años es aproximadamente 5% y 10% más alto para la PI y HLI, respectivamente, que para la población en general.

Gráfica 8. Porcentaje de población de 3 a 17 años según asistencia escolar en 2014



Fuente: Panorama Educativo de la Población Indígena (INEE-UNICEF, 2016).

3.1.2 Permanencia

Una vez que los niños, niñas y adolescentes acceden a los servicios educativos es importante garantizar su avance regular a través de los distintos niveles y grados, con el objetivo de incrementar las posibilidades de que concluyan la educación obligatoria antes de llegar a la edad adulta y disminuir el riesgo de que abandonen la escuela. Como se mencionó al inicio de este apartado, la población indígena tiene altos niveles de abandono escolar, sin embargo, por la diversidad de causas que se asocian a este fenómeno, no se dispone de un único indicador que proporcione información puntual al respecto, por lo cual se utilizan dos indicadores para hacer una aproximación: la matrícula oportuna y la extraedad grave (INEE-UNICEF, 2016).

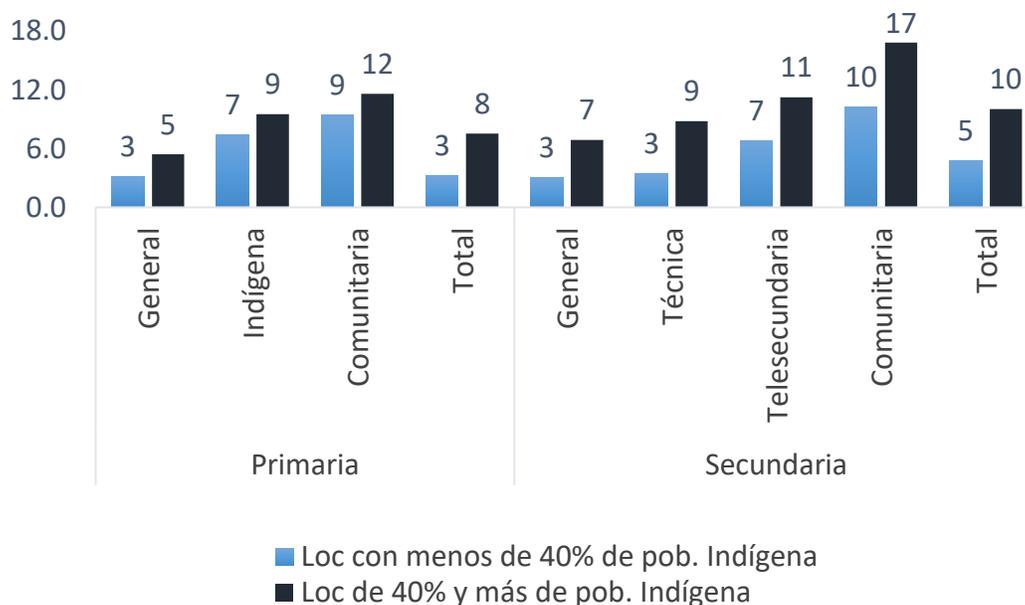
La *matriculación oportuna* da cuenta del número de niños que se matriculan en primaria, secundaria y educación media superior en las edades idóneas, o incluso menores. En tanto que la *extraedad grave* se define como el porcentaje de alumnos matriculados cuya edad supera dos años o más la edad típica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

En cuanto a la matrícula oportuna, se observa que en educación primaria el porcentaje de alumnos matriculados en las edades idóneas en las escuelas de tipo general e indígena

es superior a 90% en cualquier tipo de localidad, sin embargo, en las primarias comunitarias, las cuales atienden a una cantidad considerable de niños indígenas, se incorporan un menor número de niños oportunamente. En secundaria este porcentaje disminuye aún más, específicamente en las telesecundarias, donde 74% de los alumnos se matricula oportunamente, mientras que en las escuelas secundarias generales lo hace el 85.3% (INEE-UNICEF, 2016).

Respecto a la extraedad, en primarias generales tres de cada cien niños se encuentran en extraedad grave, esta proporción se incrementa en las primarias indígenas y comunitarias, donde nueve de cada cien niños presentan esta condición. Las localidades con mayor presencia de población indígena cuentan con el más alto porcentaje de extraedad grave, siendo las escuelas comunitarias las que presentan el porcentaje más alto con 12% y 17% en nivel primaria y secundaria, respectivamente (INEE-UNICEF, 2016) (gráfica 9).

Gráfica 9. Porcentaje de alumnos con extraedad grave por nivel y tipo de servicio educativo en localidades indígenas y no indígenas (2013-2014)



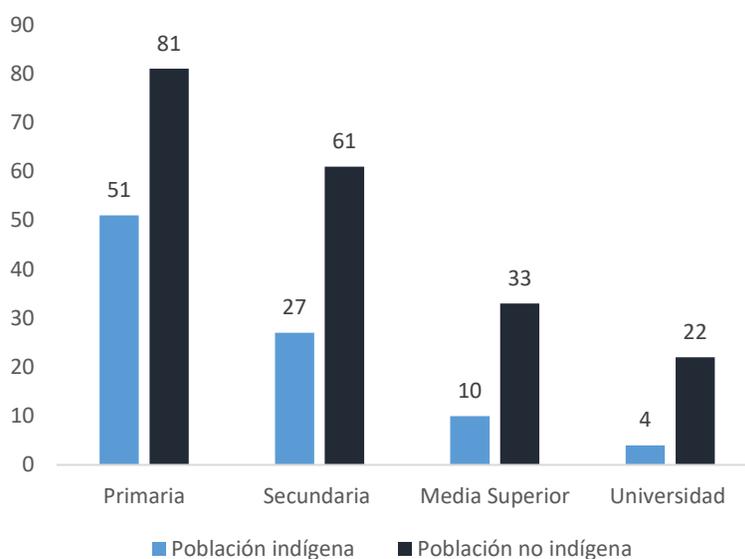
Fuente: Panorama Educativo de la Población Indígena (INEE-UNICEF, 2016).

Adicionalmente a los datos presentados sobre matriculación oportuna y extraedad grave, se considera el nivel de escolaridad como un indicador más que se asocia a la permanencia de esta población en el sistema educativo. En lo que se refiere al grado de escolaridad, la población indígena muestra mayor rezago educativo que el promedio de la población total,

pues mientras el porcentaje de personas sin escolaridad entre la población total de 65 años y más es de 26.5%, en la población indígena y hablante de lengua indígena este porcentaje alcanza alrededor de 50% (INEE-UNICEF, 2016).

Asimismo, los resultados del estudio Índice de Equidad Educativa Indígena, Informe de resultados para México, sus Estados y Municipios 2010, señalan que en ese año, 51% de la población indígena logró completar la primaria, 27% la secundaria, 10% la educación media superior y tan sólo 4% logró ingresar a la universidad¹³; en contraste, para la población no indígena estos porcentajes equivalen a 81% en primaria, 61% en secundaria, 33% en educación media superior y 22% en universidad (gráfica 10).

Gráfica 10. Porcentaje de la población indígena según el nivel de escolaridad alcanzado, 2010



Fuente: Índice de Equidad Educativa Indígena 2013, con base en INEGI, 2010.

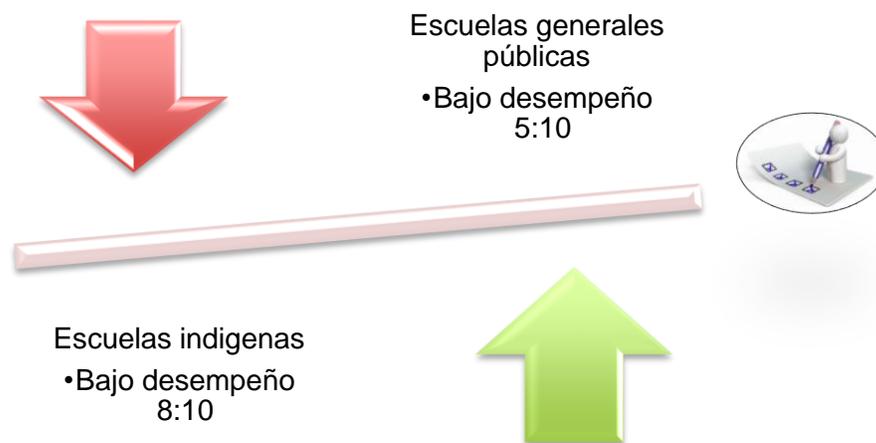
3.1.3 Logro

Las evaluaciones de logro académico realizadas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), en todos los grados y asignaturas evaluadas, colocan los niveles de aprendizaje de los niños que asisten a escuelas indígenas por debajo de todos los demás tipos de escuela (INEE, 2006 y 2007). Recientemente, los resultados nacionales de PLANEA

¹³ Porcentaje de la población indígena que ha concluido al menos un año de estudios superiores.

2015 advierten que esta situación permanece constante pues el desempeño académico de los estudiantes indígenas está en un nivel de logro insuficiente. Mientras que 5 de cada 10 estudiantes de las escuelas generales públicas se encuentran en un nivel de logro insuficiente, en el caso de estudiantes indígenas el número asciende a ocho de cada 10, tanto en Lenguaje y Comunicación como en Matemáticas (diagrama 1).

Diagrama 1. Número de alumnos con bajo desempeño según el tipo de escuela



Fuente: elaboración propia con base en PLANEA INEE, 2015.

Los datos aquí expuestos permiten observar y dimensionar el nivel de rezago educativo de la población indígena respecto de la población no indígena, sin embargo, los indicadores por sí mismos no dan cuenta de las razones que lo originan. Por ello, es pertinente analizar y describir las principales causas asociadas al problema identificado, para lo cual, en la siguiente sección se retoman los resultados y diagnósticos descritos desde hace décadas por la investigación educativa y otras fuentes recientes del INEE como la Consulta previa libre e informada a pueblos y comunidades indígenas sobre evaluación educativa realizada en 2014 (en adelante, la Consulta), y los estudios que se han llevado a cabo para complementarla como la Socialización de los resultados de la Consulta con educadores y la Caracterización de la problemática de la educación indígena identificada en la Consulta; así como también el Panorama Educativo de la Población Indígena (PEPI), realizado por el INEE en coordinación con UNICEF en el año 2015 y la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA), entre otros.

3.2. Principales causas asociadas al problema identificado

La Carta Magna establece la responsabilidad del Estado en garantizar una educación de calidad que sea pertinente y significativa e identifica los siguientes componentes de la oferta educativa para contribuir a garantizar el máximo logro de los aprendizajes de los educandos: a) materiales y métodos educativos, b) organización escolar, c) infraestructura educativa, y d) idoneidad de los docentes y directivos (art. 3, DOF).

A efectos de dimensionar el problema asociado con la atención educativa dirigida a NNA indígenas en educación básica se seleccionaron cuatro ejes de análisis, que además de ser, en algunos casos, componentes del Sistema Educativo Nacional, se constituyeron como los ejes articuladores de los resultados observados a través de la Consulta. Dichos ejes son: 1. Infraestructura, 2. Currículo, enseñanza de la lengua y materiales educativos; 3. Perfil y formación docente, y 4. Gestión escolar y participación comunitaria.

A partir de los ejes de análisis seleccionados, se observa que las principales causas relacionadas con la vulneración del derecho de los NNA indígenas a recibir una educación de calidad respecto a su acceso, permanencia y logro óptimo de aprendizajes en el sistema educativo nacional, están asociadas con *a) Infraestructura precaria y equipamiento insuficiente; b) currículo inadecuado y materiales educativos inexistentes, insuficientes o desactualizados; c) perfil docente no adecuado al contexto y escasa oferta de formación inicial y continua; y, d) gestión escolar deficiente y ausencia de mecanismos efectivos de participación de la comunidad en la escuela.*

A continuación, se presentan los argumentos que sustentan cada problema identificado. Cabe destacar que, si bien el análisis y la descripción de los problemas se presentan por separado, en la práctica, las causas identificadas están estrechamente relacionadas entre sí.

3.2.1 Infraestructura precaria y equipamiento insuficiente

En el estudio “Infraestructura Escolar y Aprendizajes en la Educación Básica Latinoamericana” del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se señala la relación que existe entre la infraestructura educativa con el aprendizaje y rendimiento de niños y jóvenes. Los alumnos que estudian en establecimientos educativos con mejores condiciones de

infraestructura se sienten más interesados en asistir a clase que aquellos que lo hacen en instalaciones que no disponen de servicios básicos y atractivos adicionales.

El análisis de las relaciones entre infraestructura escolar y resultados académicos en las pruebas del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), realizado en 2006,¹⁴ indica que los factores asociados a la infraestructura que están significativamente asociados con los aprendizajes son: la presencia de espacios de apoyo a la docencia (bibliotecas, laboratorios de ciencias y salas de computo); la conexión a servicios públicos de electricidad y telefonía; y la existencia de agua potable, desagüe y baños en número adecuado. Así, de acuerdo con UNICEF (2012), la problemática del rezago y abandono escolar se relaciona, entre otros aspectos, con que las escuelas tengan condiciones de infraestructura, mobiliario y equipamiento adecuados que les permitan desarrollar con éxito su misión.

3.2.2. Currículo inadecuado y materiales educativos inexistentes, insuficientes o desactualizados

Los contenidos del marco curricular y los materiales didácticos se constituyen como elementos clave del proceso educativo, en virtud de que uno funge como el eje orientador de los propósitos de la educación y el otro, como los medios de apoyo para que éstos se cumplan. En el caso de la atención educativa dirigida a la población indígena cobra relevancia también el fortalecimiento de la enseñanza y uso de la lengua, puesto que ésta contribuye a lograr resultados más efectivos en la alfabetización y trayectoria escolar de los alumnos indígenas.

Así, a partir de estas consideraciones, a continuación se describe la importancia que cada uno de estos tres elementos tiene en la calidad de la educación, así como las principales problemáticas que se observan en México asociados a ellos.

Currículo inadecuado

El currículo es uno de los principales marcos que fundamentan y articulan las condiciones institucionales de funcionamiento de las escuelas y del sistema educativo (Gimeno, 2007).

¹⁴ El SERCE evaluó el desempeño alcanzado por estudiantes latinoamericanos de educación básica (tercer y sexto grado) en las áreas de Lenguaje, Matemática y Ciencias.

Así, el desafío de cualquier sistema educativo es tomar decisiones respecto del diseño curricular pues implica dar dirección a los aprendizajes que se quieren promover, cuáles son los ideales en torno a la educación, sus fundamentos, propósitos, organización de contenidos y forma de abordarlos, así como la evaluación del aprendizaje (Reynoso y Ahuja, 2015). De igual forma, se deben tener en cuenta los materiales que posibiliten la implementación del currículo en contextos diversos.

En este sentido, la UNESCO ha señalado la necesidad de un currículo lingüística y culturalmente pertinente, es decir, que reconozca respete y promueva la historia, los valores, las lenguas, las tradiciones orales y la espiritualidad de las comunidades. En el mismo orden de ideas, Sartorelo y Wence (2015) señalan que para que los procesos de enseñanza y aprendizaje sean pertinentes es necesario que el currículo escolar y los conocimientos y saberes comunitarios estén integrados de un modo equilibrado.

De acuerdo con lo expresado, Muñoz (2009) destaca que “los currículos no han sido diseñados a partir de las necesidades de los sectores desfavorecidos de la sociedad”, los grupos marginados de la sociedad “reciben poca atención cuando los currículos son diseñados centralmente, por autoridades nacionales”. Por ello es importante conocer la realidad sociocultural y lingüística de los pueblos que permita el diseño de propuestas curriculares, materiales educativos pertinentes e instrumentos de gestión pedagógica.

Enseñanza de y en la lengua insuficiente e inadecuada

En cuanto a la enseñanza y uso de la lengua se aprecia que, si no se fortalece la lengua materna, difícilmente los niños, niñas y adolescentes indígenas tendrán acceso a los contenidos escolares (Schmelkes, 2006). Según diversos estudios, la alfabetización en la lengua materna es el medio más efectivo para las primeras etapas de la educación y es la base para lograr una alfabetización efectiva en español, además de que facilita su lectura. Una de las necesidades más fuertes, sobre todo respecto de los estudiantes de preescolar o primer grado es la de contar con un maestro que hable su misma lengua, puesto que, tanto para el maestro como para el alumno, existe una dificultad muy grande para darse a entender (Schmelkes, 2006).

Materiales educativos inexistentes, insuficientes o desactualizados

Un sistema educativo de calidad tiene que comprometerse a asegurar que las escuelas estén dotadas de materiales educativos, que sean pertinentes y significativos para los estudiantes, y que contribuyan a su aprendizaje. Por lo que se refiere a la educación bilingüe, Stavenhagen señala que sólo puede tener éxito si las escuelas disponen de libros de texto, material auxiliar didáctico, y elementos audiovisuales en las propias lenguas indígenas adecuados al contexto cultural indígena (Stavenhagen, 2008).

Al respecto, el artículo 31 del Convenio 169 menciona que se deberán hacer 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 con el objeto de eliminar prejuicios. Además, los materiales deben reflejar la diversidad cultural del país y promover el reconocimiento, respeto y valorización de esta riqueza.

3.2.3 Perfil docente no adecuado al contexto y escasa oferta de formación inicial y continua

Garantizar la idoneidad de los docentes es uno de los pilares centrales de la reforma educativa actual para garantizar el acceso a una educación de calidad con equidad porque se considera que la actividad docente es uno de los factores más relevantes del proceso educativo. El liderazgo y la capacitación de las y los maestros resulta determinante para su mejora, toda vez que son ellos quienes ponen en práctica los propósitos del sistema educativo en su conjunto, principalmente, por su cercanía con el proceso de aprendizaje de los alumnos (INEE, 2015). En esto radica la importancia de que el sistema defina no sólo el contenido que deben enseñar, sino que establezca ciertos parámetros de calidad de la práctica docente.¹⁵

Así, la formación docente es un elemento indispensable para generar prácticas educativas pertinentes y relevantes, es decir, se deben desarrollar las competencias docentes que se requieren ante las demandas de la sociedad. El papel del maestro ha ido transformándose

¹⁵ De acuerdo con los perfiles, parámetros e indicadores establecidos en el marco del Servicio Profesional Docente (SPD), los parámetros para realizar una intervención pertinente en la modalidad indígena para el nivel preescolar son: organizar la intervención docente y desarrollar estrategias didácticas con enfoque intercultural bilingüe; utilizar la lengua indígena para que sus alumnos aprendan y fortalezcan su identidad cultural; y utilizar la evaluación de los aprendizajes con fines de mejora.

con el tiempo, adquiriendo un papel central en los procesos de reforma que consideran los salarios, las condiciones materiales de trabajo, la carrera docente y la imagen social como elementos que inciden en el reclutamiento, el perfil y el desempeño profesional del maestro (Zorrilla, 2002).

Como señala el informe “El derecho a una educación de calidad” del INEE, en las regiones indígenas los docentes deben hablar la lengua o variante de la comunidad y deben adaptar los contenidos y las formas de enseñanza a las características de los alumnos en el contexto cultural en el que trabajan; asimismo, deben ser sensibles a las características individuales de los alumnos pues la falta de significado, pertinencia y relevancia de lo que se enseña pueden ser la causa del no aprendizaje, la reprobación y la deserción (INEE, 2014).

3.2.4 Gestión escolar deficiente y ausencia de mecanismos efectivos de participación de la comunidad en la escuela

La gestión escolar comprende el ámbito de la cultura organizacional conformada por los directivos, el equipo docente, las normas, las instancias de decisión y los actores y factores que están relacionados con la forma peculiar de hacer las cosas en la escuela, el entendimiento de sus objetivos e identidad como colectivo, la manera como se logra estructurar el ambiente de aprendizaje y los nexos con la comunidad donde se ubica (SEP, 2010).

De acuerdo con el estudio internacional de la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económico (TALIS: Teaching and Learning International Survey), entre las variables que posibilitan la mejora de los resultados educativos de los planteles se encuentran las características profesionales de los maestros y directores, las creencias docentes y prácticas pedagógicas, el liderazgo del director; así como el ambiente escolar, el clima en el aula y los diversos procesos educativos que tienen lugar en las escuelas (Backhoff *et al.*, 2010).

Por ello en el inciso a, de la fracción III del artículo 5° transitorio de la CPEUM se establece el fortalecimiento de las escuelas pues se reconoce que la escuela tiene un papel clave en el rendimiento escolar y en la calidad de los aprendizajes; por lo cual se establece como

objetivo mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.

Para fortalecer la gestión escolar, según el acuerdo 717 de la SEP (2014), se requiere la atención permanente de las autoridades educativas locales y municipales, del liderazgo del director, del trabajo colegiado del colectivo docente, de la supervisión permanente de los procesos de enseñanza y de aprendizaje que se producen en las aulas, de la asesoría y apoyo para el desarrollo escolar y del involucramiento de los padres de familia y de la comunidad en general para que de manera colaborativa participen en la toma de decisiones y se corresponsabilicen de los logros educativos.

4. Política de atención educativa dirigida a las niñas, niños y adolescentes (NNA) indígenas

Con la finalidad de identificar los avances, brechas y déficits de la política pública que se ha diseñado e implementado para garantizar el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para niñas, niños y adolescentes (NNA) indígenas, así como fortalecer los insumos de información necesarios para construir diseños de evaluación de políticas y directrices de mejora pertinentes en la materia, en este apartado se delimita y describe la configuración de la política educativa en cuestión.

Cabe señalar que esta caracterización de la política pública es un insumo clave y punto de partida para la definición y construcción del objeto de evaluación de todos los ejercicios de evaluación de políticas, así como referente obligado en el que se circunscriben las directrices de mejora que emita el Instituto.

En este sentido, la configuración de la política educativa dirigida a niñas, niños y adolescentes indígenas está constituida por el conjunto de programas, acciones y estrategias que orientan su intencionalidad o ámbito de actuación hacia este sector de la población¹⁶, así como por los servicios educativos a los que asisten estos NNA, los cuales se presentarán, para fines analíticos, de manera separada en dos subproductos.

4.1. Programas, acciones y estrategias dirigidas a la atención educativa de los niños, niñas y adolescentes indígenas en educación básica

La política de atención educativa dirigida a las niñas, niños y adolescentes (NNA) indígenas en educación básica se conforma por 18 acciones, estrategias y programas que son operados por ocho instituciones a nivel federal, a saber: Secretaría de Educación Pública

¹⁶ Las *acciones* suelen ser una o varias actividades articuladas para brindar solución a un problema, pero que no disponen de normatividad que estipule la forma en que regularmente deben de ser operadas porque se desarrollaron “sobre la marcha” durante los procesos de implementación.

Por su parte, las *estrategias* contemplan un conjunto de objetivos y acciones para lograr objetivos más amplios, y en ocasiones sólo son guías para enfrentar una situación. Este caso se ejemplifica con los planes de formación que surgieron como necesidad de profesionalizar a los docentes de educación indígena y el Servicio Profesional Docente. La descripción de dichas estrategias se realiza con base en documentos oficiales, memorias, sitios de internet de las instituciones y videos oficiales.

Finalmente, un *programa* se caracteriza por disponer de Reglas de Operación que refieren su diseño y guían su implementación a lo largo de su existencia, así como por formar parte de la estructura programática presupuestal del gobierno federal.

(SEP), Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), y Universidad Pedagógica Nacional (UPN), en articulación con las Autoridades Educativas Federal y Locales (AEL).

Con el objetivo de describir y analizar el diseño de la acción pública impulsada por el Estado Mexicano, se utilizaron cuatro ejes de análisis con base en los cuales se clasificaron los programas, acciones y estrategias que conforman la política de atención educativa a NNA indígenas, siendo éstos los siguientes: 1) infraestructura y equipamiento, 2) perfil y formación docente, 3) currículo, enseñanza de la lengua y materiales educativos, y 4) gestión escolar y participación comunitaria (tabla 5).

Dichos ejes son componentes del Sistema Educativo Nacional y, además, 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 el 2013.

Tabla 5. Programas, acciones y estrategias dirigidos a la atención educativa de niños, niñas y adolescentes indígenas en educación básica

Eje de análisis	Programas, acciones y estrategias	Institución/instancia responsable	Total
Infraestructura	Programa Escuelas al Cien	INIFED	5
	Programa de la Reforma Educativa		
	Programa Escuelas de Tiempo Completo		
	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	CDI	
	Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria	CONAFE	
Perfil y formación docente	Programa para la Inclusión y Equidad Educativa	SEP	7
	Estrategia integral para la profesionalización de Docentes de Educación Indígena		
	Formación inicial para docentes en educación preescolar y primaria intercultural bilingüe		
	Programa de Desarrollo Profesional Docente	CNSPD	
	SPD/ ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia		
	Licenciaturas en Educación Indígena en educación preescolar y Educación Primaria en el Medio Indígena	UPN	

Eje de análisis	Programas, acciones y estrategias	Institución/instancia responsable	Total
Currículo, Enseñanza de la lengua y Materiales Educativos	Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria	CONAFE	11
	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	SEP	
	Programa de fortalecimiento de la calidad en Instituciones educativas		
	Programa Escuelas de Tiempo Completo		
	Marcos curriculares para la educación indígena		
	Parámetros curriculares para la educación indígena		
	Libros Cartoneros para la educación indígena		
	Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria	CONAFE	
	Programa Especial de Educación Intercultural	CGEIB	
	Programa de Apoyo a la educación indígena	CDI	
	Política pública intercultural del Lenguaje	INALI	
Gestión escolar y participación de la comunidad	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	SEP	8
	Programa de la Reforma Educativa		
	Programa Escuelas de Tiempo Completo		
	Programa Escuelas al Cien		
	Consejos de Participación Social		
	Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria	CONAFE	
	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	CDI	
Total		8	18

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

En las secciones subsecuentes se describen las acciones, programas y estrategias que conforman cada uno de los ejes que se resumen en la tabla.

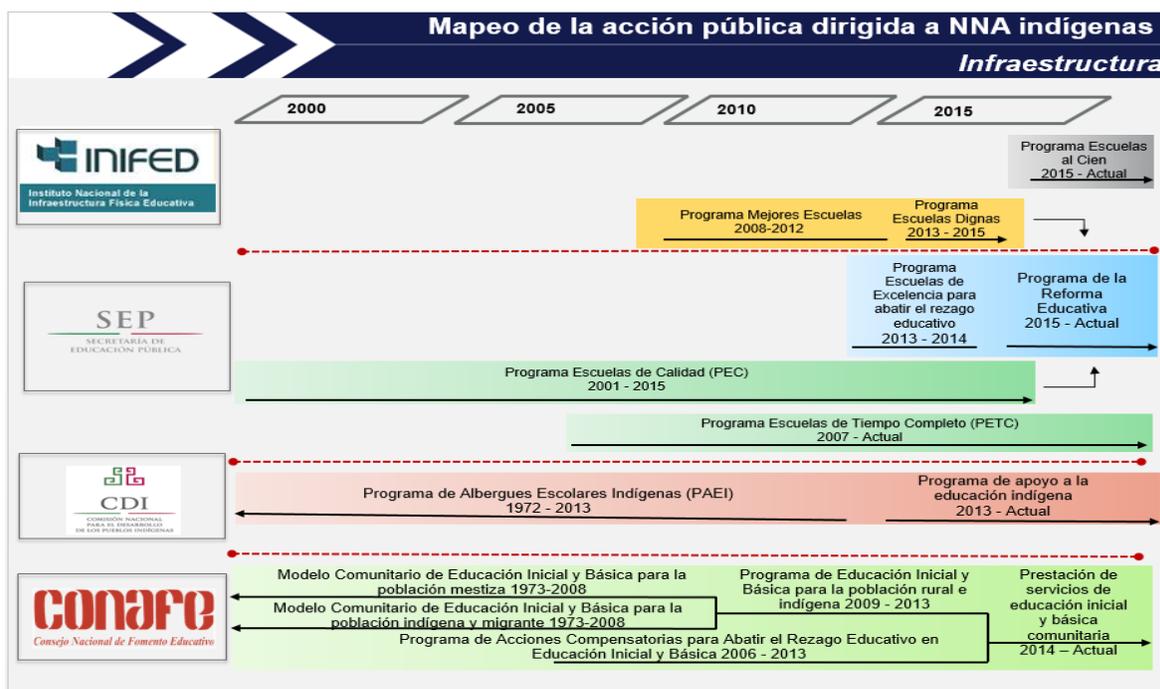
4.1.1. Infraestructura

Este eje es atendido por cinco programas que son operados por cuatro instituciones, dos de ellos proveen apoyos en materia de infraestructura de forma directa, es decir, plantean explícitamente la mejora de este aspecto en los objetivos o componentes del programa. Éstos son los siguientes: 1) el Programa Escuelas al Cien, coordinado por el Instituto

Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) y 2) el Programa de la Reforma Educativa (PRE), a cargo de la SEP.

Los otros tres programas que atienden este componente de forma indirecta, es decir, no centran su razón de ser en el mejoramiento de la infraestructura de forma exclusiva, pero sí consideran un componente que incide en este eje; son los siguientes: 3) Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC), operado también por la SEP; 4) Programa de Apoyo a la Educación Indígena (PAEI), a cargo de la CDI, y 5) Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria, responsabilidad del CONAFE (diagrama 2).

Diagrama 2. Atención al eje infraestructura



Fuente: elaboración propia con base en la información oficial de los programas.

En este apartado se describe de forma más amplia aquellos programas que atienden la infraestructura de forma directa, en tanto que para el resto de los programas se describen únicamente los objetivos que se relacionan con el eje de infraestructura.

1) Programa Escuelas al Cien

El objetivo del Programa Escuelas al Cien, operado por el INIFED es la rehabilitación y mejoramiento de planteles educativos. A fin de cumplir con dicho propósito, el programa está conformado por ocho componentes secuenciales que permitirán que la “comunidad escolar” disponga de instalaciones dignas y pertinentes para la impartición de la educación:

1. Seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento.
2. Servicios sanitarios.
3. Bebederos y agua potable.
4. Mobiliario y equipo.
5. Accesibilidad.
6. Áreas de servicios administrativos.
7. Infraestructura para la conectividad.
8. Espacios de usos múltiples.

La Normatividad, Disposiciones, Lineamientos y Guía Operativa del Programa señala que éste atenderá a los planteles educativos de educación básica, media superior y superior que presenten mayores carencias. Para los del tipo básico se considerarán los resultados del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica (CEMAEB), y la información recabada por medio de los diagnósticos del Sistema Nacional de Información, financiado a través del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN); mientras que para el nivel medio superior y superior, las Subsecretarías de Educación Media Superior y Superior realizarán una ponderación con base en las necesidades y matrícula para realizar la propuesta de planteles a las entidades federativas. Uno de los aspectos que cabe resaltar es el seguimiento que se propone dar para dotar de luz, agua, mobiliario, equipo e instalaciones en buen estado a escuelas de localidades indígenas del país.

Para la operación del programa a nivel nacional, las entidades federativas celebran convenios de coordinación con el INIFED, quien es responsable de emitir la certificación de los planteles escolares. Los convenios pueden ser de obra pública, mobiliario y equipo, y actividades de mantenimiento.

2) Programa de la Reforma Educativa

El antecedente de este programa se ubica entre los años 2013 y 2014 en los que operó el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE), el cual estaba orientado a emprender acciones que contribuirían a la disminución del rezago en las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica, y al fortalecimiento de la autonomía de gestión para mejorar la prestación del servicio educativo con calidad y equidad. Para el año 2015 este programa cambió de denominación a Programa de la Reforma Educativa.

El documento *Diagnóstico Ampliado*, presentado por la SEP en diciembre del 2015, señala la fusión del Programa Escuelas Dignas y el Programa Escuelas de Calidad (PEC) con el Programa de la Reforma Educativa, a partir de 2016. Por lo cual, por un lado, desaparece el PEC, que tenía entre sus objetivos, atender rezagos en la construcción, mantenimiento y equipamiento de los espacios escolares públicos, así como adecuaciones para la accesibilidad de estudiantes con necesidades especiales; y por el otro, desaparece también el Programa Escuelas Dignas, cuyo objetivo fue que se ponderaran y programaran los proyectos de mejora de los planteles educativos, en el nivel básico y media superior, con base en un diagnóstico técnico.

Según sus lineamientos de operación vigentes, el objetivo del Programa de la Reforma Educativa es contribuir a la disminución del rezago en las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica y al fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar para mejorar la prestación del servicio educativo con calidad y equidad; éste es operado por la SEP.

La población objetivo del programa son las comunidades escolares de las escuelas públicas de educación básica, dando prioridad a aquellas escuelas que presentan mayor intensidad de rezago en sus condiciones físicas y de equipamiento, de acuerdo con el Índice de Carencias por Escuelas (ICE) elaborado por la SEP con la información del CEMABE, así como las supervisiones escolares de zona que atienden a las escuelas públicas de educación básica (DOF, 2015).

Entre sus objetivos específicos se encuentra mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento de las escuelas públicas de educación básica, fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas públicas de educación básica, implementando acciones para el desarrollo de capacidades de la escuela y la mejora en la calidad del servicio educativo.

También se propone apoyar a la supervisión escolar de zona con recursos que contribuyan a mejorar las condiciones que favorezcan el acompañamiento sistemático a las escuelas públicas de educación básica, a fin de ofrecer un mejor servicio educativo. Por último, también contempla la acción de instalar y dar mantenimiento a bebederos escolares suficientes que provean suministro continuo de agua potable para consumo humano en las escuelas públicas de educación básica.

Además de los dos programas descritos, se identifican otros que, si bien no se centran en el mejoramiento de la infraestructura de forma exclusiva, consideran un componente que incide en este eje. A continuación, se presentan los objetivos relacionados con el eje de infraestructura.

3) Programa Escuelas de Tiempo Completo

Este programa inició en el año 2007, y está orientado a ampliar la jornada escolar entre 6 y 8 horas diarias, para favorecer la calidad educativa con equidad, al propiciar el avance continuo de los aprendizajes del alumnado a través de la ampliación y el uso eficiente del tiempo escolar; la mejora de las prácticas de enseñanza; el trabajo colaborativo y colegiado; el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar y la incorporación de nuevos materiales educativos.

Como parte de los apoyos que otorga este programa, las escuelas reciben recursos para el fortalecimiento de la autonomía de su gestión (\$90,000.00). En este sentido, un porcentaje de estos apoyos puede ser destinado al acondicionamiento y equipamiento de espacios escolares. Su población objetivo son las escuelas públicas de educación básica que ofrezcan educación primaria y telesecundaria, incluidas las escuelas indígenas, multigrado, así como los servicios para población migrante y de educación especial (ROP, 2015).

4) Programa de Apoyo a la Educación Indígena

El Programa de Apoyo a la Educación Indígena (PAEI) es operado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y destina recursos para dar apoyo a las Instancias Comunitarias, Municipales, Organizaciones de la Sociedad Civil o Grupos Sociales que operen Albergues o Comedores Comunitarios. Uno de sus objetivos específicos, respecto al eje de infraestructura, consiste en mantener en condiciones de habitabilidad y uso los bienes muebles e inmuebles para brindar hospedaje seguro a los beneficiarios de las Casas y Comedores del Niño Indígena.

Asimismo, el Programa destina recursos para garantizar el funcionamiento de las Casas y Comedores del Niño Indígena mediante una cuota establecida por cada 50 beneficiarios, con la cual se cubren servicios locales tales como: agua, combustible, cambio de luminarias, entre otros. Este tipo de apoyo se entrega en efectivo al Jefe de la Casa, quien lo ejecuta

con el visto bueno del Comité de Apoyo. Además, este programa tiene contemplado cubrir el seguro contra siniestros que pudieran ocurrir en la infraestructura de las Casas y Comedores del Niño Indígena.

Adicionalmente, existen acciones de mejoramiento que contemplan destinar, por lo menos, 15% del presupuesto original asignado al Programa. Entre ellas, se consideran el mantenimiento preventivo y las rehabilitaciones de las Casas y Comedores del Niño Indígena.

Finalmente, en caso de contar con suficiencia presupuestaria, el programa también destina recursos para apoyar la construcción de albergues y comedores operados por instancias ajenas a la CDI. Ésta aportará un máximo de 50% del costo total del proyecto mediante convenio de concertación o acuerdos de coordinación que establezcan las responsabilidades y obligaciones de cada una de las partes.

6) Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria

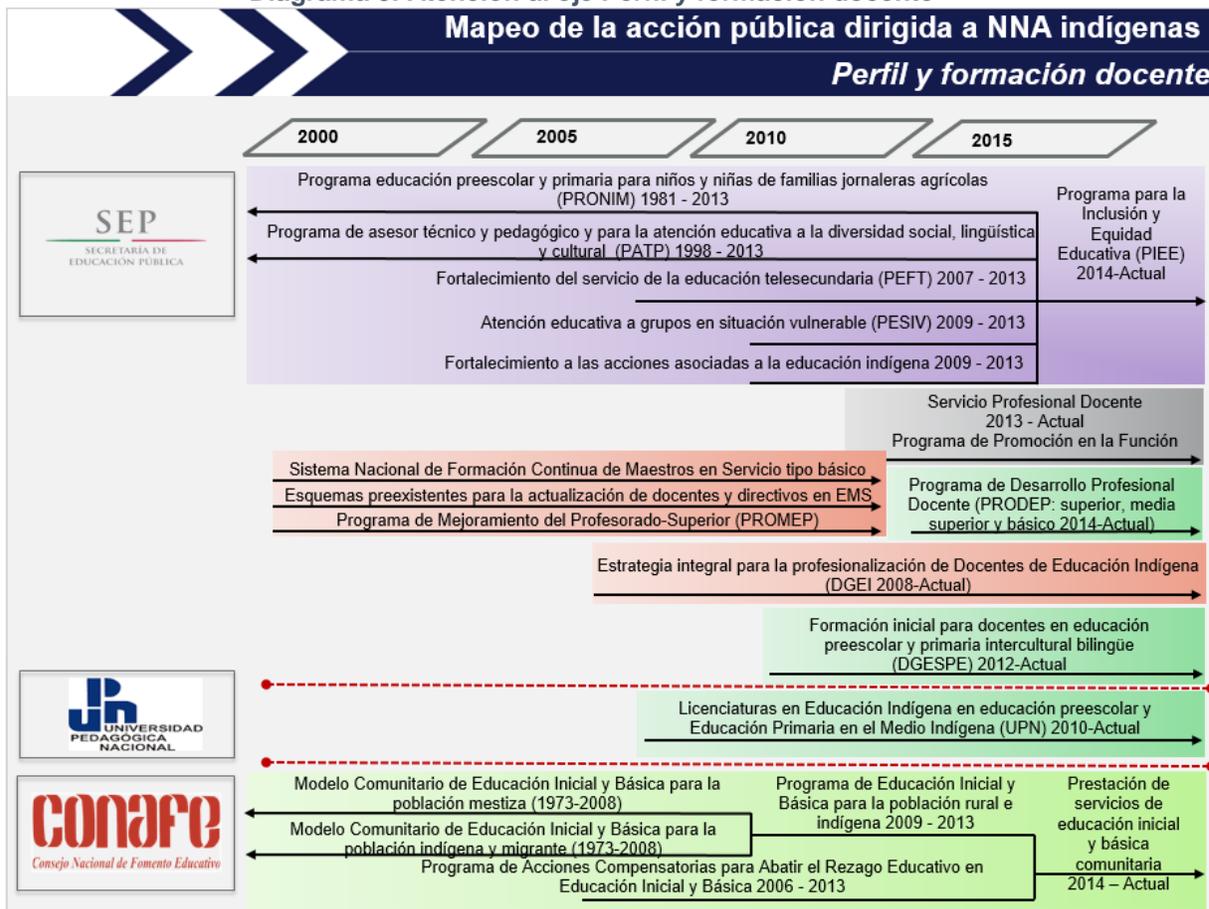
La educación comunitaria se otorga a niños que habitan en comunidades rurales e indígenas con menos de 500 habitantes y que registran altos niveles de marginación, a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). En relación con la mejora de la infraestructura de los centros educativos, se otorga un apoyo económico a las Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria (APEC)¹⁷ denominado Fortalecimiento Comunitario para la Educación (FORTALECE), el cual puede emplearse, entre otros, para el mantenimiento de los espacios educativos y del mobiliario escolar, adquiriendo materiales para construcción, materiales para resanar, pintura, impermeabilizante, herrería para las aulas, material para captación y distribución de agua, vidrios, compostura de puertas y para el pago de servicios básicos como el agua y la luz.

4.1.2. Perfil y formación docente

¹⁷ La Asociación Promotora de Educación Comunitaria (APEC) es la forma en que se organizan los miembros de la comunidad en que se instalan los servicios de educación comunitaria, con el objeto de promover la impartición de la educación básica, el apoyo a la difusión cultural, así como colaborar y contribuir en el establecimiento y desarrollo de los servicios educativos, incluyendo el alojamiento y alimentación de los Líderes para la Educación Comunitaria.

Este eje es atendido de forma directa por un programa, dos estrategias y tres acciones que son operados por tres instancias, a saber: 1) el Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP), operado por la SEP, 2) el Servicio Profesional Docente (SPD), operado por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), órgano administrativo desconcentrado de la SEP, 3) la Estrategia Integral para la Profesionalización de Docentes de Educación Indígena, operado por la SEP, a través de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI); 4) la Formación inicial para docentes en educación preescolar y primaria intercultural bilingüe, operada por la SEP, 5) las Licenciaturas en Educación Indígena en Educación Preescolar y Educación Primaria en el Medio Indígena, impartidas por la UPN, y 6) la Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria otorgada por el CONAFE. Adicionalmente, 7) el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE), operado por la SEP a través de la DGEI, incide de forma indirecta en este eje (diagrama 3).

Diagrama 3. Atención al eje Perfil y formación docente



Fuente: elaboración propia con base en la información oficial de los programas.

1) Programa para el Desarrollo Profesional Docente

El Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) se creó en 2014 con el objetivo de contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación, a través de la formación integral de todos los grupos de la población mediante esquemas de formación, actualización académica, capacitación o investigación a personal docente, personal técnico docente, personal con funciones de dirección, personal con funciones de supervisión, personal docente con funciones de asesoría técnica pedagógica, profesores de tiempo completo y cuerpos académicos. Es operado por la SEP y busca articular acciones de los tres tipos de educación: básico, media superior y superior, con la finalidad de potenciar los esfuerzos del Gobierno Federal en materia de profesionalización docente (DOF, 2015).

Entre sus objetivos específicos se encuentran fortalecer los servicios de apoyo a la formación, actualización, capacitación, regularización y el desarrollo profesional del personal docente, a través de los procesos y mecanismos que establece el SPD; instrumentar el servicio de tutoría dirigido al personal docente y técnico docente de nuevo ingreso; impulsar el servicio de asistencia técnica a la escuela; fortalecer las capacidades de gestión y liderazgo del personal docente con funciones de dirección y de supervisión; y, por último, contribuir al desarrollo de capacidades del personal docente en temas educativos prioritarios como uso educativo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), impulso de la ciencia y la tecnología, convivencia escolar pacífica con perspectiva de género, igualdad de género, derechos humanos, educación para la paz, incorporación de la interculturalidad, entre otros.

El Programa tiene cobertura en las instituciones educativas públicas de los 31 estados de la República Mexicana y en la Ciudad de México, en los ámbitos de competencia de los diferentes tipos educativos. La población objetivo es el personal docente, personal técnico docente, personal con funciones de dirección, personal con funciones de supervisión y personal con funciones de asesoría técnica pedagógica de educación básica de las Entidades Federativas sujetos a formación continua, actualización y desarrollo profesional en el marco del SPD.

El PRODEP conjuga los apoyos del Sistema Nacional de Formación Continua de Maestros en Servicio para el tipo básico y los apoyos y reconocimientos del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) para el tipo superior, además de otros esquemas preexistentes para la actualización de docentes y directivos en educación media superior.

2) Servicio Profesional Docente: ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia

La Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), publicada en 2013, establece la necesidad de asegurar un desempeño docente que fortalezca la calidad y equidad de la educación básica y media superior. En este sentido, se plantea la creación de un sistema que integre diferentes mecanismos, estrategias y oportunidades para el desarrollo profesional docente, asimismo, define los procesos de evaluación de carácter obligatorio para que el personal docente, técnico docente, directivo y de supervisión, por sus propios méritos, pueda ingresar, permanecer o lograr promociones y reconocimientos en el servicio educativo (SEP, 2015).

Para el logro de dichos propósitos se desarrollaron las especificaciones del perfil, los parámetros y los indicadores que orientan la práctica profesional docente; mismos que fungen como referentes en la elaboración de instrumentos para evaluar el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente, todo lo cual es operado por la CNSPD.

En los documentos normativos también se establece que a fin de que el profesorado de educación preescolar y primaria indígena desarrolle una práctica educativa que garantice aprendizajes de calidad, se requiere que los docentes tengan un conocimiento sólido de los propósitos, enfoques y contenidos del nivel educativo incluidos en el plan y programas de estudio, de los procesos de aprendizaje y de desarrollo de los alumnos, así como de su contexto sociocultural y lingüístico. Además de ello, requieren de un conjunto de estrategias y recursos didácticos para el diseño y desarrollo de sus actividades educativas, de modo que resulten adecuadas a los intereses y características de los alumnos, así como a sus procesos de aprendizaje, y que propicien en ellos el interés por participar y aprender.

Particularmente, respecto al perfil docente en educación indígena, en el marco del SPD se establece que el docente debe contar con actitudes que favorezcan la equidad, la inclusión,

el respeto y la empatía entre los integrantes de la comunidad escolar y que ello coadyuve a que todos los alumnos aprendan. En este sentido, prevé que para que el maestro de educación indígena desarrolle una práctica educativa que garantice aprendizajes de calidad, es conveniente establecer relaciones de colaboración con la comunidad escolar y el contexto local para la definición y el cumplimiento del proyecto escolar. Asimismo, se señala que las y los maestros indígenas requieren comprender que su quehacer es de carácter académico e implica tener capacidad para aprender de la experiencia docente y para organizar la propia formación continua que se proyectará a lo largo de su vida profesional (CNSPD, 2015).

3) Estrategia Integral para la Profesionalización de Docentes de Educación Indígena

En 2008, año de inicio de una nueva administración de la DGEI, se planteó la Estrategia Integral de Profesionalización Docente, la cual integró las siguientes acciones: profesionalización docente, nivelación, y asesoría académica y pedagógica. Asimismo, se impulsó la formación de docentes sin licenciatura en la Licenciatura en Preescolar y Primaria para el Medio Indígena (LEPEPMI, Plan 1990) de la UPN. La titulación se incentivó sobre todo para aquellos docentes que desde los años noventa iniciaron procesos formativos y no lograron titularse (casi la totalidad de los pasantes de licenciatura del subsistema).

La Estrategia busca contribuir a suprimir prejuicios en lo relativo a la diversidad cultural y la interculturalidad, optando por un enfoque comprensivo de estos aspectos; así como proporcionar al profesorado una serie de recomendaciones y ejemplos prácticos para favorecer y aplicar las competencias interculturales y aprovechar las bases del diálogo intercultural en contextos escolares diversos.

A fin de disponer de un espacio colegiado de trabajo, la DGEI conformó un Grupo Técnico cuya función fue construir propuestas integrales para dos tareas centrales: 1) profesionalización docente, y asesoría académica y pedagógica; y, 2) nivelación. La profesionalización consistió en la instrumentación de diferentes cursos, eventos y talleres para formar, capacitar y actualizar a los docentes –también a funcionarios, directores, supervisores y jefes de sector– en los nuevos enfoques de la Educación Indígena.

La asesoría prevista se realiza directamente en las escuelas y consiste en el acompañamiento a los Asesores Académicos de la Diversidad (AAD) y docentes en la aplicación de diversas estrategias correspondientes con el nuevo enfoque. La nivelación, por su parte, se planteó a través de la estrategia integral y se formalizó a través del acuerdo institucional sobre el “Perfil de Competencias Docentes, Referentes para la Formación y Profesionalización Docente en Contextos Indígenas”, a partir del cual se alinearon los procesos de formación para docentes indígenas en la UPN y en las Escuelas Normales. Además, se diseñó y elaboró el examen de acreditación para 10 mil maestros de Educación Indígena (PNUD, 2013).

4) Formación inicial para docentes en educación preescolar y primaria intercultural bilingüe

La Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), suscrita el 15 de mayo de 2008 entre el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), señalaba que los procesos prioritarios¹⁸ en materia de profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas tenía por objeto, entre otros, el garantizar que quienes enseñaran estuvieran debidamente formados, mejorando la calidad del personal docente de las escuelas normales y el desempeño de los alumnos.

Derivado de los acuerdos suscritos en la ACE, desde el 2012 comenzaron a operar las licenciaturas en Educación Primaria Intercultural Bilingüe y en Educación Preescolar Intercultural Bilingüe que se imparten en las Escuelas Normales, y tienen por objetivo¹⁹ que los futuros profesores desarrollen y adquieran las competencias necesarias para atender la diversidad sociocultural de los alumnos de educación básica y, en particular, la diversidad cultural, lingüística y étnica. Estas licenciaturas tienen, además, dos propósitos fundamentales: profundizar en la interculturalidad, con una nueva modalidad pedagógica, ante realidades sociales y educativas cada vez más globalizadas y cambiantes, así como proporcionar a los educandos la base de una formación docente que atienda la diversidad que caracteriza a los alumnos de las escuelas indígenas.

¹⁸ Recuperado el 29 de diciembre de 2018 de: <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/7aa2c3ff-aab8-479f-ad93-db49d0a1108a/a651.pdf>

¹⁹ Recuperado el 29 de diciembre de 2018 de: <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/7aa2c3ff-aab8-479f-ad93-db49d0a1108a/a651.pdf>

De acuerdo con los objetivos plasmados en sus planes de estudio, las licenciaturas en Educación Primaria Intercultural Bilingüe y Educación Preescolar Intercultural Bilingüe se articulan en torno a un trayecto específico dedicado a la interculturalidad, el bilingüismo, el análisis cultural y lingüístico aplicado a la educación, y con una atención preferencial hacia las lenguas y culturas de los pueblos originarios, parte constitutiva y esencial de la nación.

Además de las competencias genéricas y profesionales expresadas en el perfil de egreso de la educación normal, es necesario que los maestros, al trabajar en contextos de contrastes socioculturales y lingüísticos, cuenten con competencias docentes interculturales bilingües, basadas en fundamentos de procesos pedagógicos y habilidades comunicativas, así como en el análisis y diagnóstico de la realidad cultural y lingüística, particularmente enfocadas a los pueblos originarios. A continuación se enlistan algunos ejemplos de estas competencias adicionales.

- Investiga la diversidad cultural y lingüística del contexto de sus alumnos para desarrollar prácticas educativas con base en la identidad, lengua, formas de conocer y valores de éstos.
- Emplea el enfoque intercultural para promover la autonomía y el desarrollo de conocimientos, habilidades, actitudes y valores en todos los alumnos, creando ambientes equitativos, inclusivos y colaborativos de aprendizaje.
- Desarrolla competencias comunicativas en los alumnos para que interactúen de manera eficaz y reflexiva en contextos de diversidad.

5) Licenciaturas en Educación Indígena, en Educación Preescolar y Educación Primaria en el Medio Indígena

La Licenciatura en Educación Indígena (LEI) se estableció en la UPN en el año 1982, a solicitud de la DGEI, con la finalidad de formar a los profesionales indígenas bilingües que ocupaban plazas del sistema de educación indígena como cuadros medios, a fin de que adquirieran las capacidades de planear, proponer metodologías de enseñanza bilingüe y para el manejo de los elementos de políticas de educación bilingüe. Las primeras convocatorias se dirigieron a los docentes bilingües en servicio que se encontraban desempeñando cargos de supervisión, jefaturas de zona y directivos (Rebolledo, 2014).

Actualmente, las licenciaturas tienen el objetivo de formar cuadros profesionales que afronten crítica y creativamente los problemas de la educación indígena en contextos institucionales y comunitarios, tanto rurales como urbanos, y que sean capaces de producir, asesorar, acompañar y evaluar propuestas educativas más pertinentes en esos contextos.²⁰ Además, tienen las tareas centrales de a) preparar a personal de origen indígena para la integración cultural y b) producir conocimientos especializados en la educación bilingüe bicultural y educación intercultural bilingüe. Sus estudiantes son egresados de bachillerato o educación normal, requieren pertenecer a algún pueblo originario del país, estar interesados en la educación indígena, así como ser hablantes de una lengua originaria o estar comprometidos en aprender alguna (Rebolledo, 2014).

Ambas licenciaturas –en Educación Preescolar y en Educación Primaria para el Medio Indígena (LEP y EPMI)– se ofrecen en las Unidades y Subsedes de la UPN en los estados de la República Mexicana y responden a las necesidades particulares de cada región. Están dirigidas a docentes de preescolar o primaria que prestan sus servicios en los subsistemas estatales de educación indígena. En la actualidad se ofrecen en 35 subsedes de la UPN a nivel nacional.

6) Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria

El Gobierno Federal creó en 1971 al CONAFE como organismo público descentralizado de la SEP, cuyo objetivo inicial consistió en allegarse de recursos complementarios para promover la educación.²¹ En 1973, ante la necesidad de abrir oportunidades de acceso a la educación básica a los niños y niñas que vivían en las pequeñas localidades rurales, se encomendó al CONAFE la tarea de poner en marcha, experimentalmente, el programa de cursos comunitarios como respuesta educativa a la heterogeneidad del medio físico, económico y social de las poblaciones a las que estaban destinados.

A partir del conocimiento y reconocimiento del contexto histórico de los pueblos indígenas, el CONAFE ha enriquecido su modelo de Educación Comunitaria por medio de la investigación, diseño, desarrollo y operación de modalidades y programas educativos

²⁰ Recuperado el 29 de diciembre de 2018 de: <http://www.upn.mx/index.php/estudiar-en-la-upn/licenciaturas/educacion-indigena#descripci%C3%B3n>

²¹ Recuperado el 29 de diciembre de 2018 de: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/31ee49a5-10f4-4264-9cb4730691f53d0f/decreto_conafe.pdf

flexibles, pertinentes, bilingües e interculturales, basados en las necesidades de aprendizaje de los pueblos indígenas, de los habitantes de las pequeñas localidades rurales y de las zonas urbano marginales, así como de los campamentos agrícolas, albergues indígenas y comunidades de origen de población jornalera migrante.²²

CONAFE estableció en su Programa Institucional 2014-2018 cuatro ejes de acción estratégica en el mediano plazo: 1. Calidad e inclusión educativa; 2. Modernización institucional y uso eficaz de los recursos; 3. Seguimiento para la mejora educativa; y, 4. Concertación para sumar esfuerzos (ROP, 2014).

Los servicios educativos otorgados por el CONAFE operan con figuras educativas denominadas Líderes para la Educación Comunitaria (LEC), quienes asumen el compromiso y el liderazgo para llevar oportunidades educativas a las localidades con población escolar que enfrenta condiciones de vulnerabilidad en el país. Estos Líderes son jóvenes entre los 16 y los 29 años, estudiantes o egresados de bachillerato, a quienes se les ofrece capacitación y asesoría permanente, un estímulo económico mensual durante la formación inicial intensiva y el servicio social educativo, apoyo para gastos médicos y apoyo económico de treinta o sesenta meses para continuar sus estudios.

La formación inicial de los LEC consiste en una formación de dos meses denominada Orientaciones para Asistentes Educativos y Capacitadores Tutores que se basa en el enfoque *Aprender Haciendo*. En él se establece que es factible y de suma importancia que los aspirantes a LEC empiecen a comprender, a través de sus experiencias vivenciales en el proceso de formación inicial, que el aprendizaje se propicia y favorece en el proceso de búsqueda de solución a situaciones diversas que significan un reto intelectual para el aprendiz (en la capacitación, los aprendices son ellos mismos y en el aula comunitaria lo son los niños o adolescentes). Dicho de otra manera, prácticamente todas las actividades, acciones, tareas, experimentos, indagaciones, etcétera, que realiza cualquier sujeto cognoscente en el aula, deberán estar orientadas por el propósito de resolver situaciones que cuestionan sus saberes (Valencia, 2014).

²² Regido en la actualidad por un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 1982.

Además del programa, acciones y estrategias descritos anteriormente, se identifica otro programa que, si bien no se centra en el mejoramiento del perfil y la formación docente de forma exclusiva, considera un componente que incide en este eje. A continuación se presentan algunas de sus características.

7) Programa para la Inclusión y Equidad Educativa

El PIEE se creó en el año 2014 como resultado de la fusión de tres programas y cuatro estrategias de intervención de los niveles educativos de educación básica, media superior y superior que atendían diferenciadamente a grupos catalogados como población vulnerable. Los programas fusionados fueron los siguientes: 1) el Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integridad Educativa (PFEIE), 2) el Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM), y 3) el Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural (PAED).

Las estrategias aglutinadas en el PIEE son las de 4) Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria, 5) Atención Educativa a Grupos Vulnerables, 6) Educación para Personas con Discapacidad, y 7) Fortalecimiento a las Acciones Asociadas a la Educación Indígena. En relación al subsistema de educación básica, en el marco de este programa se ha diseñado un Sistema Básico para la Mejora Educativa que integra tres prioridades generales: a) impulsar la normalidad mínima; b) mejorar el aprendizaje y c) abatir el rezago educativo. Estas prioridades ubican a la escuela en el centro de la política nacional para la educación básica.

El PIEE es operado por la DGEI y tiene por objetivo contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante normas y apoyos para los servicios educativos públicos, así como el mejoramiento de infraestructura y equipamiento de instituciones de educación básica, media superior y superior, que atienden población en contexto de vulnerabilidad (ROP, 2016).

Como objetivos específicos para la atención a la educación básica se encuentran los siguientes: beneficiar a escuelas o servicios públicos que atienden a población indígena y

migrante con acciones de fortalecimiento académico, apoyos específicos y contextualización de contenidos; brindar seguimiento y acompañamiento a los servicios públicos de educación especial y las escuelas públicas de educación básica, para que desarrollen e implementen acciones que generen condiciones de equidad y favorezcan la inclusión educativa; beneficiar a escuelas telesecundarias con acciones de fortalecimiento académico, así como para mantener actualizado el mobiliario educativo; impulsar un esquema de financiamiento para que las AEL desarrollen un Proyecto Local de inclusión y equidad educativa, y, promover acciones interinstitucionales e intersectoriales para la atención educativa de la población escolar en contexto de vulnerabilidad o riesgo de exclusión.

Como parte de su estrategia, el programa dispone de apoyos específicos destinados a figuras educativas de educación indígena o migrante que participen en procesos de formación, convocadas por las AEL, DGEI u otras instituciones, y que por su ubicación geográfica se encuentren alejadas de las zonas urbanas, para lo cual se ofrecen viáticos, hospedaje, alimentación y transporte.

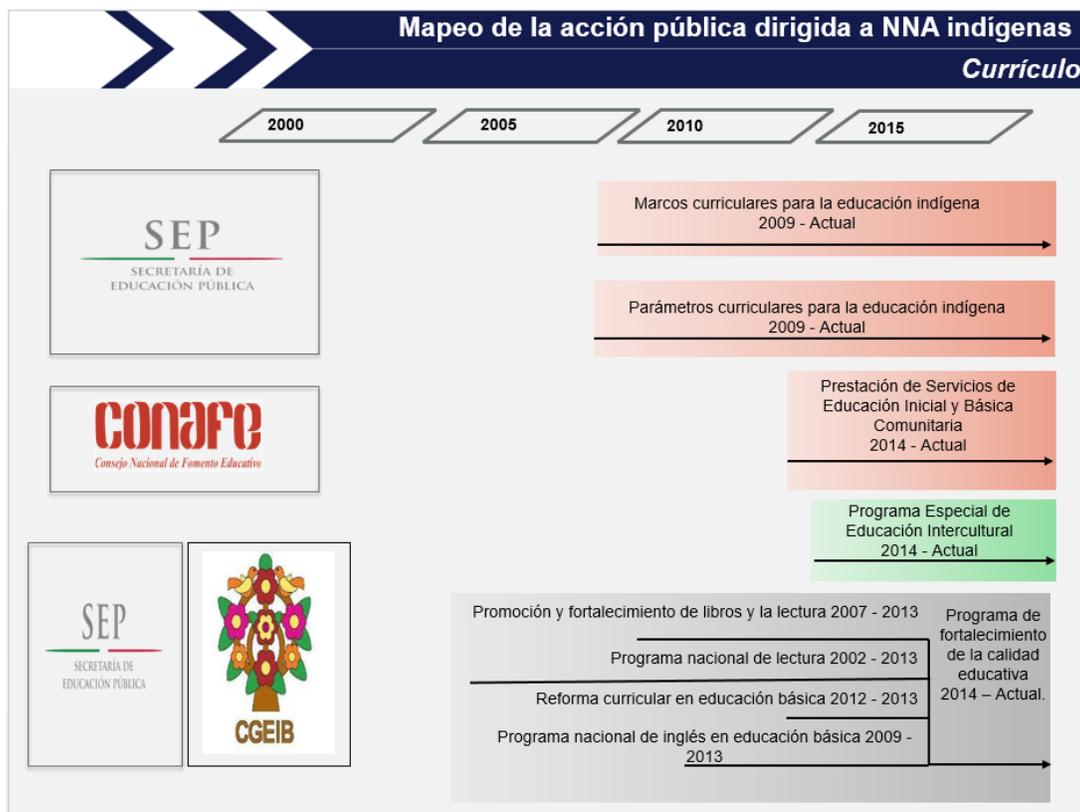
Adicionalmente, el PIEE, con la intención de generar equidad, otorga recursos para las escuelas de educación indígena y telesecundarias. El apoyo dirigido a la capacitación de docentes es un ámbito para el ejercicio de estos recursos que se distribuyen a estas escuelas en condiciones de rezago y desventaja. Los proyectos elaborados por las entidades federativas que son susceptibles de ser apoyados por el PIEE pueden incluir acciones de capacitación que coadyuven a generar una oferta pertinente para cada una de las modalidades educativas (Mendoza, 2016).

4.1.3. Currículo

Este eje es atendido de forma directa por tres estrategias operadas por la SEP, a través de la DGEI, la CGEIB y por el CONAFE, a saber: 1) Marcos curriculares para la educación indígena, 2) Parámetros curriculares para la educación indígena y 3) la Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria. Asimismo, está conformado por dos programas que están a cargo de la CGEIB y de la SEP: 4) el Programa especial de educación intercultural y 5) el Programa de fortalecimiento de la calidad en instituciones educativas.

Estas estrategias y programas tienen por objetivo hacer pertinentes los contenidos temáticos de la educación que se imparte a estudiantes indígenas (diagrama 4).

Diagrama 4. Atención al eje currículo



Fuente: elaboración propia con base en la información oficial de los programas.

1) Marcos curriculares para la educación indígena

La diversidad y el multilingüismo de México han hecho indispensable la creación del Marco Curricular de Educación Primaria y de la Población Migrante (MCEPPM) para que, con base en ello, se desarrollen los programas de estudio que se articulen con la diversidad social, cultural y lingüística, al tiempo que deben de incluir los contenidos propios del acervo cultural de los pueblos originarios. Cada nivel de la educación básica e inicial indígena y para población migrante tiene su Marco Curricular²³ que, consistente con la norma

²³ En ellos se da cuenta de la historia de la atención a esta población con visión en el presente y su prospectiva; las características y los fundamentos del servicio; sus aspectos propiamente curriculares, teniendo en cuenta los aprendizajes esperados (como imprescindibles) y los enfoques pedagógicos. También

pedagógica, curricular y didáctica que hace visibles los derechos educativos de niños, niñas y adolescentes indígenas y migrantes, incluye las características y los fundamentos del servicio; sus aspectos propiamente curriculares, teniendo en cuenta los aprendizajes esperados (como imprescindibles); y los enfoques pedagógicos por competencias, así como la instrumentación positiva de relaciones interculturales y de atención de su lengua.

Los marcos curriculares fueron concebidos en el 2009 como una acción fundamental de la DGEI para hacer posible la transformación de la educación indígena, desde una perspectiva de articulación de la Reforma Integral de Educación Básica. En el 2010 se reflexionó y resolvió la inclusión de los cambios y acciones educativas dirigidas y consensuadas con la población migrante, lo que consta en el Acuerdo 592.²⁴

Entre 2012 y 2013, los marcos se conformaron por tres fascículos que sentaron las bases curriculares y pedagógicas. Esta primera fase estuvo acompañada de otros materiales educativos como la *Guía-cuaderno de exploración del Medio Sociocultural para el fortalecimiento de nuestras Identidades*. En cada nivel se incorporan fascículos específicos que potencian algún aspecto que, por su prioridad, debe ser particularizado por la edad, el contexto o para la articulación.

Actualmente, estos materiales buscan contribuir a que los docentes y directivos del medio indígena tomen decisiones educativas con pertinencia, eficacia y eficiencia, abarcando la evaluación como un acto permanente y coadyuvando al fortalecimiento de las identidades y la valoración de los conocimientos de los pueblos originarios y culturas migrantes.

2) Parámetros curriculares para la educación indígena

Los Lineamientos Generales para la Educación Intercultural de los Niños y Niñas Indígenas de la DGEI establecen el uso de la lengua materna de los niños indígenas como lengua de instrucción y como objeto de estudio, es por ello que desde 1994 se exige su evaluación. Los lineamientos de la DGEI establecen la necesidad de diversificar la oferta de la educación

se establece la instrumentación positiva de relaciones interculturales, de atención pertinente al bilingüismo y la alfabetización; filosóficos: de derechos inalienables, de inclusión en la diversidad, de respeto a las prácticas sociales y culturales; la planeación estratégica de escuelas y la didáctica; la metodología particular para aulas multigrado y unigrado, y el logro de competencias.

²⁴ Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de: https://issuu.com/dgei_libros/docs/marco_curricular_primaria_fundamen

bilingüe a la población indígena para abarcar los diversos perfiles sociolingüísticos existentes. Uno de esos perfiles está constituido por niños hablantes de lenguas indígenas, a partir de lo cual se planteó la necesidad de crear una asignatura de Lengua Indígena.

El propósito general de dicha asignatura es convertir la lengua indígena en objeto de estudio, reflexión y análisis para promover el desarrollo del lenguaje y educar la lengua a partir de la apropiación de las prácticas sociales del lenguaje oral y escrito en los diversos ámbitos de la vida social.²⁵

Los parámetros curriculares para la asignatura de Lengua Indígena parten de la concepción de que la lengua en la escuela debe propiciar la reflexión sobre las formas y los usos del lenguaje, incluyendo el lenguaje en la vida escolar. Por tanto, la lengua indígena como objeto de estudio favorece la reflexión sobre las formas y uso de una lengua y propicia el aprendizaje de prácticas del lenguaje, que no necesariamente se adquieren en la familia o la comunidad porque están relacionadas con ámbitos sociales distintos, entre ellos las actividades escolares mismas.

La asignatura de Lengua Indígena comparte el propósito general de la enseñanza de la lengua en la educación básica nacional. Los propósitos específicos son:

- Desarrollar en los niños y niñas su autoestima, autonomía y capacidad para expresar opiniones y puntos de vista sobre asuntos que les competen y les afectan.
- Apropiarse de los recursos gramaticales, retóricos y expresivos de sus lenguas maternas de acuerdo con los principios culturales que rigen los diversos ámbitos de la vida social.
- Reflexionar sobre las normas que rigen la expresión oral y escrita de las lenguas indígenas.
- Reconocer las variantes de su lengua a partir de las prácticas sociales del lenguaje propias de su cultura.

²⁵ Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de: https://issuu.com/dgei/libros/docs/marco_curricular_primaria_fundamen

- Tomar conciencia del papel de su lengua materna en el contexto de la diversidad lingüística del país y del mundo.
- Ampliar los usos sociales del lenguaje, abarcando nuevos espacios y nuevas formas de interacción relacionados con la vida social y escolar.
- Entender el bilingüismo como un enriquecimiento cultural de las comunidades y como un enriquecimiento intelectual o cognitivo de las personas y no como un obstáculo para el desempeño escolar y la movilidad social de las personas ni como un estigma de las comunidades.
- Fomentar la valoración de las lenguas indígenas e impulsar el conocimiento de sus derechos lingüísticos como ciudadanos de una nación plural.
- Fortalecer el orgullo por su lengua y el sentimiento de pertenencia, y comprender que poseen una lengua que refleja la cultura y las instituciones sociales de su pueblo.

En el año 2009 inició la producción y desarrollo de una nueva generación de materiales que integra marcos curriculares, la asignatura de Lengua Indígena (parámetros curriculares), la Biblioteca Escolar Indígena y Migrante, materiales básicos para fortalecer la asesoría en las escuelas inclusivas indígenas, materiales de apoyo didáctico, materiales sobre profesionalización docente y juegos didácticos. Los materiales de nueva generación para preescolar y primaria, tanto los cuadernos del alumno como las guías-cuaderno del docente, suponen un uso para todas las lenguas y están fundamentados en marcos curriculares.

3) Programa Especial de Educación Intercultural

Durante la Reforma de la Educación Secundaria de 2006 se conformó el Plan de Programas de estudio en Educación Secundaria, en el cual se sugiere la impartición de una asignatura estatal que dé cuenta del contexto regional de las entidades. De manera obligatoria se estableció que uno de estos campos temáticos de estudio para la materia estatal fuera Lengua y cultura indígena como objeto de aprendizaje, para los adolescentes que asisten a las escuelas secundarias ubicadas en localidades con 30% o más de la población

indígena. Durante 2010, la DGEI dictaminó y aprobó 23 programas de Lengua y cultura²⁶ (CGEIB, 2013).

Actualmente, este programa es operado por la CGEIB y su diseño se realizó en colaboración con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), la Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC), la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), la Dirección General de Materiales Educativos (DGME) y la Dirección de Formación Continua de Maestros en Servicio (DFCMS). Sus objetivos son fortalecer la pertinencia cultural y lingüística en la educación básica, contribuir al fortalecimiento de la educación media superior y la formación para el trabajo mediante la incorporación del enfoque intercultural y la pertinencia educativa.

Asimismo, busca fortalecer la educación superior con calidad y pertinencia cultural y lingüística, promover procesos y actividades de planeación y evaluación de políticas educativas para que sean pertinentes respecto a la pluriculturalidad del país, fomentar la interculturalidad en los ámbitos de la educación no formal y, finalmente, promover el fortalecimiento, desarrollo, valoración, enseñanza y preservación de las lenguas indígenas nacionales en todo el sistema educativo nacional. Todo ello con el propósito de atender los problemas de pertinencia cultural, étnica y lingüística detectados, y fortalecer la educación básica desde una mirada intercultural (DOF, 2014).

4) Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa

El Programa de Fortalecimiento a la Calidad Educativa se creó en el año 2014 con el nombre de Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa en Educación Básica (PFCEEB), y fue el resultado de la fusión de cuatro programas: Promoción y fomento de libros y la lectura, Programa Nacional de Lectura, Reforma Curricular en Educación Básica y Programa Nacional de Inglés en Educación Básica.

Actualmente, ya no se limita a la educación básica, pues el objetivo del programa, según las reglas de operación 2016, es contribuir a fortalecer la calidad y pertinencia de la educación básica, educación superior y de la formación para el trabajo, mediante el

²⁶ Maya de Quintana Roo, Campeche y Yucatán; rarámuri de Chihuahua; yaqui y yoreme de Sonora; hñähñú de Hidalgo; náhuatl de Hidalgo, Veracruz y Guerrero; ch'ol de Tabasco, Chiapas y Campeche; tseltal y tsotsil de Chiapas; lenguas y culturas de Durango; mazahua del Estado de México; mixteco de la Montaña Alta de Guerrero y de la Mixteca Baja de Oaxaca; me'phaa de la Montaña Alta de Guerrero; mazateco y chinanteco de Oaxaca, y chontal de Tabasco.

fortalecimiento e instrumentación de planes y programas de estudio. Entre sus objetivos específicos para la educación del tipo básico, se plantea contribuir a la implementación del currículo de educación básica mediante el fortalecimiento académico de docentes, así como los procesos pedagógicos y la práctica docente relacionados con la atención a los procesos de lectura, escritura y matemáticas en los alumnos de educación básica y el seguimiento al uso de materiales educativos (DOF, 2015).

5) Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria

Si bien los programas educativos del CONAFE inicialmente se basaron en los planes y programas de la SEP, fue necesaria una adecuación pedagógica y operativa que permitiera el acceso a la educación primaria a los niños de las localidades dispersas y de alta y muy alta marginación del país, promoviendo así su permanencia y éxito escolar.

Tomando como base este contexto histórico, el CONAFE ha enriquecido su modelo de Educación Comunitaria por medio de la investigación, diseño, desarrollo y operación de modalidades y programas educativos flexibles, bilingües e interculturales, basados en las necesidades de aprendizaje de los pueblos indígenas, de los habitantes de las pequeñas localidades rurales y de las zonas urbano marginales, así como de los campamentos agrícolas, albergues indígenas y comunidades de origen de población jornalera migrante.

La educación básica que brinda el CONAFE en las localidades rurales e indígenas del país tiene características esenciales que le distinguen de otro subsistema de educación básica:

- Cuenta con un modelo educativo que se fundamenta en una propuesta metodológica y curricular, donde se considera el contexto en el que se desarrolla la acción educativa. La educación básica comunitaria del CONAFE comprende los programas de preescolar, primaria y secundaria comunitaria.
- El modelo educativo ha permitido incorporar estrategias de apoyo a la educación tales como Tutores Comunitarios de Verano (TCV) y Asesoría Pedagógica Itinerante (API), atender las modalidades educativas para los niños de las comunidades indígenas y migrantes, así como a los alumnos con necesidades educativas especiales.

- En la impartición del servicio educativo participan jóvenes LEC, quienes asumen el compromiso y el liderazgo para llevar oportunidades educativas a las localidades con población escolar más vulnerable del país.
- La participación de los padres de familia y otros miembros de la comunidad es fundamental para que un servicio educativo se instale y permanezca.

La estrategia del Asesor Pedagógico Itinerante (API) consiste en un conjunto de intervenciones pedagógicas planificadas, sistemáticas y monitoreadas, dirigidas a los alumnos, las figuras educativas y los padres de familia. El API ofrece a los alumnos asesoría personalizada fuera del horario escolar, y durante las clases observa el desempeño del instructor comunitario y el avance de los niños; a partir de ello, diseña e implementa estrategias pedagógicas para que el instructor mejore los procesos de enseñanza y de aprendizaje en grupos multinivel, y brinda a los niños herramientas que propicien la mejora de sus aprendizajes en las áreas de Matemáticas y Comunicación.²⁷

Con el propósito de promover acciones y estrategias que aseguren la mejora de los aprendizajes de las niñas, niños y jóvenes de zonas más vulnerables del país²⁸, también se desarrolló un esquema de intervención pedagógica; en este marco se inserta la labor de los TCV. Esta figura de intervención pedagógica se implementa en las comunidades atendidas durante el periodo vacacional de verano, en donde se realiza una serie de actividades para contribuir al fortalecimiento y mejora de los aprendizajes de los niños de las primarias comunitarias.

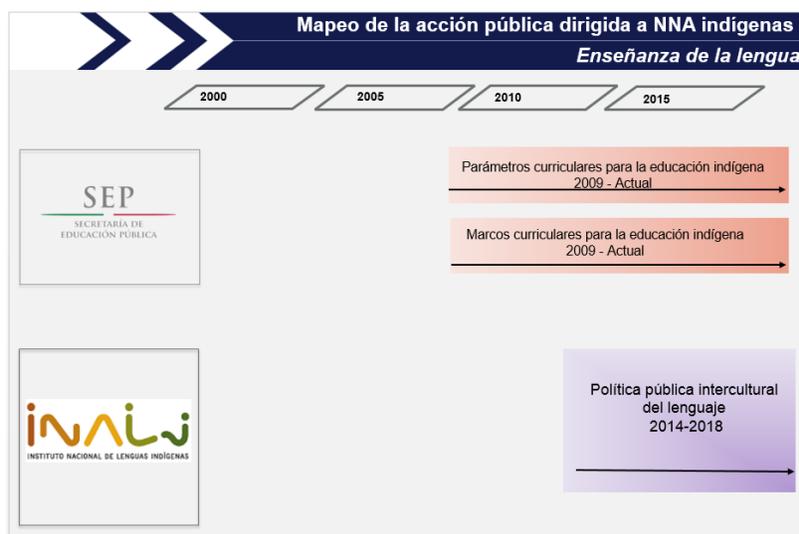
4.1.4. Enseñanza de la lengua

Este eje es atendido directamente por medio de la estrategia denominada Parámetros curriculares e indirectamente por la estrategia de Marcos Curriculares para la Educación Indígena, ambos a cargo de la SEP a través de la DGEI, y la política pública intercultural del lenguaje operada por INALI. A continuación, se describen sus principales características y los objetivos que persiguen (diagrama 5).

²⁷ Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de: <http://www.conafe.gob.mx/companero-viaje/conafe-fomento/Documents/modelo-API.pdf>

²⁸ Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de: <http://www.conafe.gob.mx/tcv/Paginas/que-hacen.aspx>

Diagrama 5. Atención al eje enseñanza de la lengua



Fuente: elaboración propia con base en la información oficial de los programas.

1) Parámetros curriculares para la educación indígena

Este programa es operado por la SEP y para su proceso de creación se convocó la participación de docentes, expertos en lenguas, diversas ONG y universidades y también se realizaron consultas regionales. El proceso de construcción inició en 2003 y finalizó en 2008, elaborándose cuatro programas en cuatro lenguas: totonaco, maya, náhuatl y ñaño. Los parámetros curriculares son documentos que establecen las directrices para la enseñanza de la lengua indígena como objeto de estudio, los cuales, además de considerar el enfoque de diversidad, contienen propósitos, enfoque, contenidos generales, y recomendaciones didácticas y lingüísticas, a partir de los cuales, se elaboran los programas de estudio por lengua. Entre sus objetivos se encuentran los siguientes: apoyar la asignatura de lengua indígena, apoyar la elaboración de programas de estudio en la lengua indígena y en español y responder a las necesidades particulares de aprendizaje en el aula (PNUD, 2013).

2) Marcos curriculares

Por lo que se refiere al aporte de esta intervención, se toman en consideración los siguientes ejes centrales: reconocer la diversidad cultural y lingüística, la heterogeneidad por edad, los niveles de desarrollo físico, cognitivo y socioemocional de cada alumno, y la

organización escolar. Además de ello, busca concretar la flexibilización del currículo nacional, para incluir, más que eliminar, contenidos y competencias, visiones del mundo y metodologías de enseñanza, así como necesidades educativas de los estudiantes y de la comunidad. En ellos se promueve el uso de cualquiera de las lenguas nacionales, incluido el español.

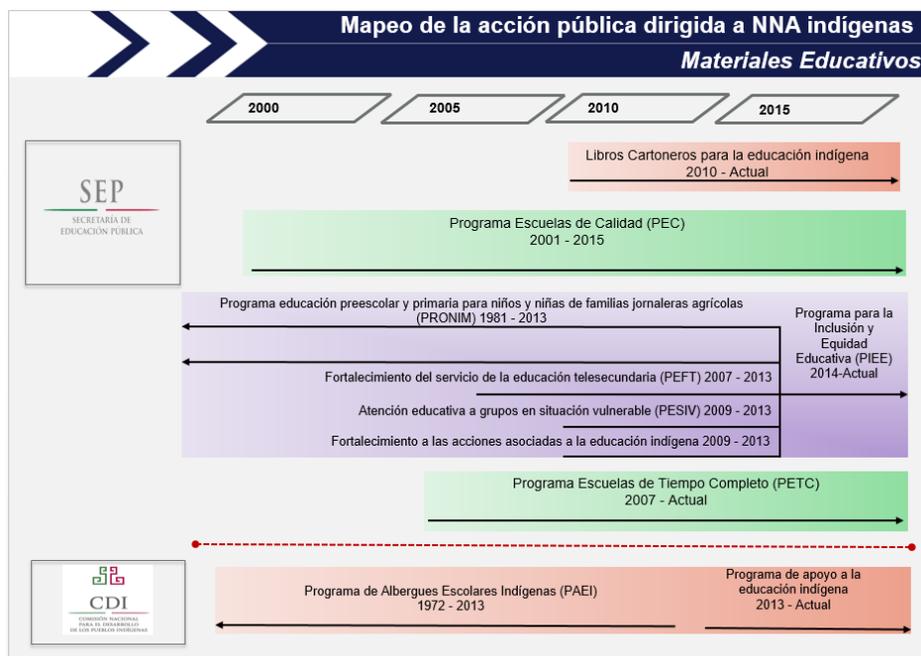
3) Política pública intercultural del lenguaje

Otra estrategia que apoya la enseñanza de las lenguas indígenas es la operada por el INALI. Su programa institucional actual, PROINALI 2014-2018, establece una política pública intercultural del lenguaje, con el propósito de favorecer la continuidad, transmisión y normalización de los cambios socioculturales y sociolingüísticos de las comunidades indígenas.

4.1.5. Materiales educativos

Este eje es atendido directamente por una acción de la DGEI denominada 1) Libros Cartoneros, e indirectamente por otros cuatro programas que opera la SEP: 2) Escuelas de Calidad, 3) Escuelas de Tiempo Completo, 4) Inclusión y Equidad Educativa y 5) Apoyo a la Educación Indígena (diagrama 6).

Diagrama 6. Atención al eje materiales educativos



Fuente: elaboración propia con base en la información oficial de los programas.

En este apartado se describe de forma más amplia la acción que atiende los materiales educativos en la educación indígena de forma directa, es decir, que dentro de sus objetivos o componentes se enuncia la mejora en dicho aspecto. El resto de los programas se describe brevemente, haciendo énfasis en los objetivos o componentes asociados a los materiales educativos.

1) Libros Cartoneros para la educación indígena

Ante el reto de formar a sujetos practicantes de la lectura y escritura en lengua indígena, la DGEI ha impulsado la producción de textos en lenguas indígenas. Al respecto, cabe destacar que en los últimos años ha incrementado tanto el número de títulos como el tiraje de los materiales educativos en lengua indígena. Ello incluye libros de texto en lengua indígena, libros de literatura, colección Semilla de Palabras, narraciones de niñas y niños indígenas y libros intertextuales que se encuentran en versión monolingüe, bilingüe y plurilingüe, mismos que se distribuyen entre los alumnos y en las bibliotecas escolares.

Adicionalmente a lo antes mencionado, desde el año 2011, la DGEI ha impulsado la estrategia del Libro Cartonero, misma que tiene como objetivo producir textos en lengua indígena para el apoyo de la asignatura de Lengua Indígena y generar acciones que

permitan ampliar la participación social de los pueblos indígenas en la construcción de una propuesta educativa y en la difusión del valor positivo de la diversidad lingüística y cultural.

Éstos son libros artesanales que están hechos a mano con portadas de cartón pintado, textos manuscritos, encuadernados y cosidos de manera manual; cada ejemplar es único. Son escritos en lengua indígena por estudiantes y docentes, por lo cual se producen con pertinencia cultural y lingüística respetando el formato textual y la organización gráfica, así como la forma del discurso que tiene lugar en la lengua indígena. La producción de textos en lengua indígena tiene una alta relevancia en la construcción del currículum bilingüe indígena, ya que ésta requiere una gran cantidad de portadores textuales, de manera que las niñas y los niños indígenas puedan observar los modelos textuales y, mediante su uso, adquirir prácticas de lectura y de escritura.

Con la estrategia de los Libros Cartoneros, la DGEI ha impulsado la incorporación de la cultura escrita en lenguas indígenas en las escuelas y comunidades; por ello, es importante que los textos cumplan con los requisitos del portador textual del que se trate y respeten la forma de expresar el discurso en forma escrita, desde su cultura. Para la producción de estos libros se aprovechan, con técnicas artesanales, materiales reciclables como cartón, plantas o semillas de la localidad, lo que hace que estos libros sean únicos (Mendoza, 2016).

Además de los Libros Cartoneros, se identifican cuatro programas que coadyuvan con apoyos económicos al desarrollo y compra de materiales educativos por parte de las AEL, las escuelas y los servicios del CONAFE.

2) Programa Escuelas de Calidad.

Uno de sus componentes considera la adquisición de libros, útiles, *software*, materiales escolares y didácticos para la gestión de los aprendizajes y el apoyo a la gestión escolar, y la promoción y respeto de los derechos humanos y la igualdad de género.

3) Programa Escuelas de Tiempo Completo

El Programa Escuelas de Tiempo Completo participa en el diseño, planeación, implementación, desarrollo y evaluación de una Ruta de Mejora Escolar, a fin de garantizar

el perfil de egreso de los estudiantes de estas escuelas, aprovechando y cuidando los materiales educativos, la asesoría técnica y los apoyos diversos con el propósito de conformar espacios en beneficio de la comunidad y la autogestión escolar.

4) Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa

El PIEE como programa especializado en la atención de grupos específicos, como es el caso de la población indígena, y con la finalidad de garantizar el cumplimiento de sus objetivos, hace mención dentro de los criterios generales de gasto a los materiales educativos de apoyo académico. Para el caso de telesecundaria, sólo apoya en la capacitación para su uso. Asimismo, también contempla que en las propuestas realizadas por las entidades se incluya el desarrollo de propuestas que contextualicen los materiales educativos de escuelas indígenas, unitarias y multigrado (DOF, 2014).

5) Programa de Apoyo a la Educación Indígena

Este programa destina hasta 80% de sus recursos para apoyos de alimentación, artículos de aseo personal y materiales educativos, entendidos como aquellos que complementen los útiles escolares. Anualmente se entrega un paquete de material escolar a cada estudiante inscrito y se brinda una cuota anual de materiales a cada Casa del Niño Indígena para la adquisición de hojas, papel bond y marcadores.

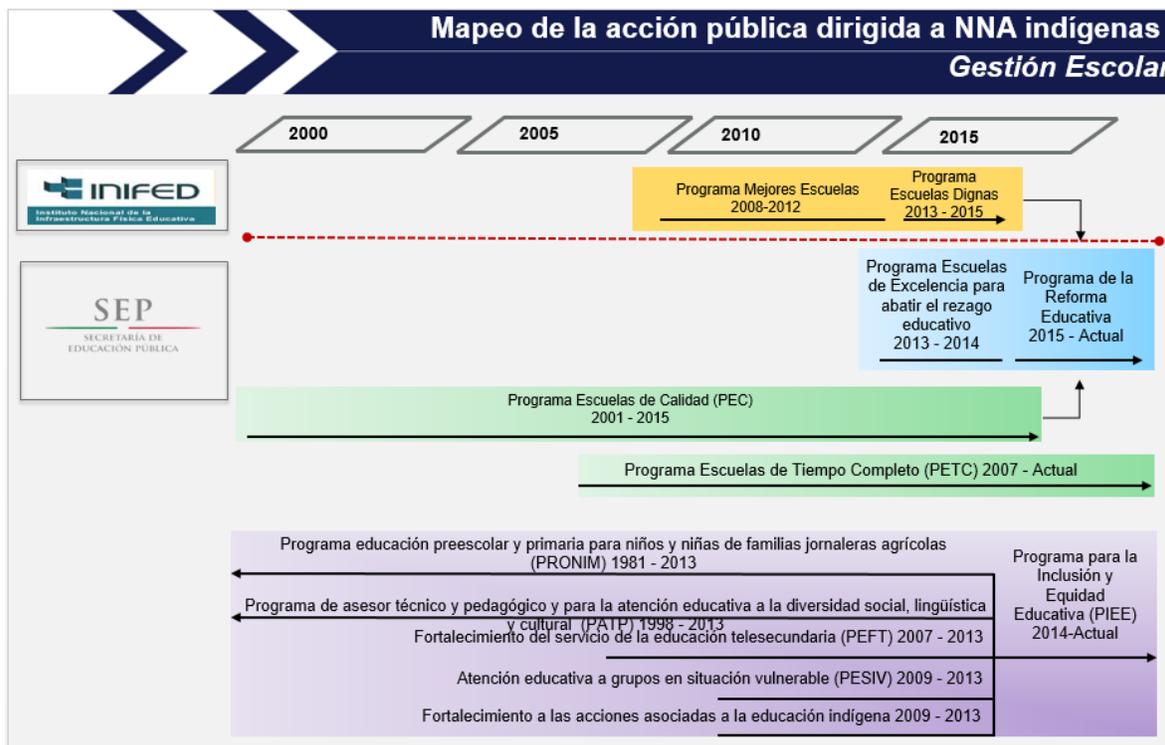
4.1.6. Gestión escolar

Este eje es atendido de forma directa por la SEP, por medio del: 1) Programa de la Reforma Educativa. De forma indirecta, en este eje inciden 2) el Programa Escuelas de Tiempo Completo y 3) el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa.

En este apartado se describen de forma más amplia los programas que atienden la gestión de la educación indígena de forma directa, es decir, que dentro de sus objetivos o componentes se enuncia la mejora en dicho aspecto. El resto de los programas se

describen brevemente, haciendo énfasis en los objetivos o componentes asociados con la gestión escolar (diagrama 7).

Diagrama 7. Atención al eje gestión escolar



Fuente: elaboración propia con base en la información oficial de los programas.

1) Programa de la Reforma Educativa

El antecedente de este programa se encuentra en el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE) que operó entre el 2013 y el 2014. Este programa tuvo por objetivo contribuir a la disminución del rezago en las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica y al fortalecimiento de la autonomía de gestión para mejorar la prestación del servicio educativo con calidad y equidad.²⁹ De igual manera, se planteó fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas públicas de educación básica,

²⁹ Recuperado el 29 de diciembre de 2018 de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5349156&fecha=18/06/2014

implementando acciones para el desarrollo de capacidades de la comunidad escolar y la adquisición de materiales educativos.

En este sentido, a partir de este programa se buscó fortalecer las capacidades de gestión de los Consejos Técnicos Escolares (CTE) en materia de planeación, evaluación, seguimiento, uso eficiente y transparente de recursos, rendición de cuentas y de los resultados educativos de las escuelas apoyadas. Además, contempló el desarrollo de las funciones de la supervisión escolar con recursos y herramientas que favorecen los procesos de asistencia técnica y acompañamiento a las escuelas públicas de educación básica para mejorar el servicio educativo.

El Programa de la Reforma Educativa inició operaciones en septiembre de 2014, a partir de la fusión del PEEARE y el PEC, como se mencionó en apartados anteriores, con el objetivo de beneficiar escuelas en condiciones de mayor rezago en la infraestructura, según lo detectó el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMAEBE) y para contribuir al fortalecimiento de la gestión educativa. En este sentido, la autonomía de gestión escolar se entiende como la posibilidad de usar los resultados de la evaluación como retroalimentación para la mejora continua en cada ciclo escolar, desarrollar una planeación anual de actividades, con metas verificables y puestas en conocimiento de la autoridad y la comunidad escolar, administrar en forma transparente y eficiente los recursos que reciba para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.

Las comunidades escolares son actores fundamentales para llevar a cabo los objetivos planteados por el PRE, debido a que tienen a su alcance información que les facilitará el ejercicio de los recursos con los que son beneficiados los centros escolares.

Se basarán en sus conocimientos para orientar la atención de sus necesidades a partir de la toma de acuerdos para establecer niveles de prioridad; así como establecerán los ámbitos y rubros de gasto en los que pueden ejercer los recursos que les fueron asignados; definirán qué institución les brindará los servicios bancarios y los instrumentos con los

cuales podrán disponer y hacer uso de los recursos, y establecerán el medio a partir del cual comprobarán el ejercicio del gasto.

2) Programa Escuelas de Tiempo Completo

El PETC incluye un componente denominado Asistencia Técnica del Programa, que es un conjunto de apoyos, asesoría y acompañamiento que la Autoridad Educativa Local brinda al personal docente, directivo y de supervisión escolar para el fortalecimiento de la autonomía de gestión. Además, dentro de los Ámbitos de Desarrollo de la Autonomía de Gestión Escolar, el PETC tiene por objetivo fortalecer la organización y funcionamiento escolar, el desarrollo de capacidades técnicas, la gestión de materiales e insumos educativos y el ejercicio de los recursos.

Además de los programas que se han descrito, el PíEE también contempla en sus componentes la mejora de la gestión. A continuación se presentan los objetivos y características asociados con este objetivo.

3) Programa para la Inclusión y Equidad Educativa

Según las reglas de operación del programa 2016, la población objetivo del programa son las entidades federativas que a través de sus AEL atienden a población escolar de educación básica en contexto de vulnerabilidad o riesgo de exclusión. Además, se considerarán a los planteles federales de las Direcciones Generales adscritas a la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) y los Organismos Descentralizados de los Gobiernos de los Estados en los cuales se establezcan o se encuentren los Centros de Atención a Estudiantes con Discapacidad (CAED). Y, finalmente, a las instituciones públicas de educación superior que estén adscritas a la Subsecretaría de Educación Superior que presenten matrícula estudiantil con discapacidad o población indígena en el Cuestionario 911 con población estudiantil en casos de vulnerabilidad y discapacidad auditiva, motriz o visual. Cabe mencionar que para poder acceder a los beneficios del programa se deberá cumplir con los requisitos establecidos según el tipo de educación.

El programa ofrece diferentes apoyos técnicos o financieros de acuerdo al nivel educativo en que se implementan las acciones, para ello se realiza la transferencia de los recursos federales a las entidades federativas y a la Ciudad de México. Respecto al eje de gestión,

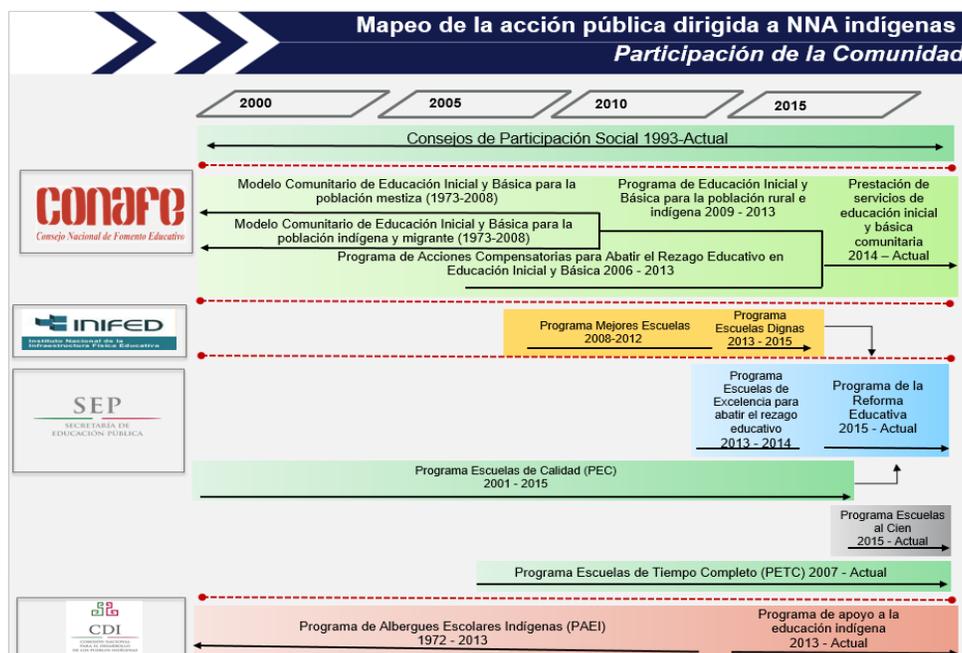
el programa ofrece asesoría y acompañamiento técnico en beneficio de las escuelas públicas y servicios educativos que atiendan población escolar en educación básica en contexto de vulnerabilidad o riesgo de exclusión focalizada por las AEL.

4.1.7. Participación de la comunidad

En este eje se identifican dos estrategias que tienen relación directa con el fomento de la participación de la comunidad: 1) los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) que son operados por el Consejo Nacional de la Participación Social en la Educación (CONAPASE), y 2) la Asociación Promotora de Educación Comunitaria (APEC) del CONAFE.

De forma adicional, los programas 3) Escuelas al Cien, 4) Reforma Educativa 5) Escuelas de Tiempo Completo y 6) Programa de Apoyo a la Educación Indígena contemplan la participación social o comunitaria como un elemento fundamental para el logro de sus objetivos (diagrama 8).

Diagrama 8. Atención al eje participación de la comunidad



Fuente: elaboración propia con base en la información oficial de los programas.

1) Consejos Escolares de Participación Social

Los CEPS son órganos de consulta, colaboración, apoyo, gestoría e información que impulsan la colaboración de las comunidades en las tareas educativas, con la corresponsabilidad de las madres, padres de familia y sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, exalumnos y miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de las escuelas.

Tienen el propósito de fomentar la participación organizada de la sociedad y para ello cada consejo elaborará un proyecto de participación social en la educación, en el que se fijarán las estrategias, acciones y metas acordes con las necesidades y competencias de cada uno de ellos.

La participación social considera el fomento a las diversas opiniones y propuestas pedagógicas, atención a necesidades de infraestructura, reconocimiento social a alumnos, maestros, directivos, empleados escolares y padres de familia, desarrollo social, cultural y deportivo, y autonomía de gestión escolar. Así como dar seguimiento a la normalidad mínima y otras condiciones favorables para el funcionamiento educativo y para el desarrollo de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas.

Los CEPS se integran por padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, quienes acudirán como representantes de los intereses laborales de los trabajadores, directivos de la escuela, exalumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela.

2) Asociación Promotora de Educación Comunitaria

La APEC considera que la participación de los padres de familia y otros miembros de la comunidad es fundamental para que un servicio educativo se instale y permanezca; para ello, se eligen a los integrantes de las APEC, lo que permite la organización y participación de los padres en la educación básica que se imparte a sus hijos. La APEC se reúne y organiza para apoyar la instalación y funcionamiento de los servicios educativos del CONAFE. Por medio de la firma de un convenio, obtiene representatividad ante el Consejo (CONAFE, 2011).

Como parte de sus fundamentos, se considera que la participación de los padres en el aprendizaje de sus hijos puede incidir en la mejora de los resultados educativos, lo cual implica participar en el fomento a la lectura, el mejoramiento de los centros escolares, emitir sugerencias y brindar ayuda sobre temas de gestión escolar para mejorar las aulas y mejorar las relaciones personales en la comunidad. Además, dentro de los APEC se da impulso a la actividad física, a las actividades artísticas y culturales de la comunidad.

3) Programa Escuelas al Cien

El componente de participación social en este programa es fundamental para su funcionamiento, ya que a través de las estrategias de Contraloría Social y de Conservación y Mantenimiento de Escuelas con Participación Social se genera en los miembros de la comunidad escolar un sentido de apropiación del plantel que les permita verlo como algo que les pertenece, les beneficia y en consecuencia se vinculan con él. En este sentido, el programa contempla que los integrantes de la Contraloría Social sean quienes revisen el avance y resultados de la construcción de las obras escolares.

4) Programa de la Reforma Educativa

Este programa contribuye a la aplicación de la autonomía de gestión de la comunidad escolar al promover la participación activa y corresponsable de los padres y madres de familia, representados en el Consejo Escolar de Participación Social, con el propósito de colaborar y dirigir sus esfuerzos hacia el fortalecimiento del servicio educativo que se brinda en los planteles escolares. También se considera fundamental su participación en la resolución de retos que se presenten en las escuelas.

5) Programa Escuelas de Tiempo Completo

Al igual que en el PEC, en la normatividad de este programa se hace mención de que se promoverá la participación de la población beneficiaria del PETC a través de la integración y operación de contralorías sociales para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el PETC, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al mismo.

6) Programa de Apoyo a la Educación Indígena

Uno de los objetivos específicos de este programa es propiciar la corresponsabilidad de los padres de familia para que participen a través de los Comités de Apoyo de las Casas y Comedores del Niño Indígena, en el desarrollo de sus actividades y en el seguimiento de la atención de sus hijos.

Para llevar a cabo las acciones de mejoramiento en las Casas o Comedores del Niño Indígena, las delegaciones CDI o los centros coordinadores correspondientes deberán elaborar, con la participación de los padres de familia y el Comité de Apoyo de la Casa o Comedor del Niño, la cartera de necesidades de las acciones de mejoramiento de las Casas o Comedores del Niño Indígena, y enviarla a la unidad responsable del programa.

Además, los Comités de Apoyo, integrados por los padres de familia de los beneficiarios, intervienen en la adquisición y manejo de alimentos frescos en la Casa y Comedor del Niño Indígena, asimismo, participan en la recepción de abarrotes, material de higiene, limpieza, material escolar y dan seguimiento a los gastos que se efectúan a través del concepto de servicios locales.

4.1.8. Consideraciones finales

En este apartado se describieron 18 acciones, estrategias y programas que forman parte de la política de atención educativa dirigida a las niñas, niños y adolescentes (NNA) indígenas en educación básica, los cuales son operados por ocho instituciones a nivel federal en articulación con las Autoridades Educativas federal y locales (AEL). El análisis se realizó con base en la información oficial de los programas que se encuentran vigentes actualmente y orientando la búsqueda con base en los siguientes ejes: infraestructura, perfil y formación docente, currículo, materiales, enseñanza de la lengua, gestión escolar y participación de la comunidad.

En síntesis, el eje que cuenta con más programas, acciones y estrategias es el de *perfil y formación docente* con siete intervenciones, y el que menos programas considera es el eje de *enseñanza de la lengua* con tres intervenciones, En este sentido, es importante señalar que el número de programas podría no ser representativo del apoyo que recibe cada eje en términos de apoyo presupuestal o estructuras para la operación de los programas. Sería conveniente que en futuros análisis o evaluaciones (que incluyan trabajo de campo y

acercamiento a la implementación de la política) se realice un análisis acerca de cuáles de estos programas presentan convergencias y si existe coordinación y articulación entre las instituciones que los operan; así como también analizar el alcance de las acciones implementadas en la focalización y atención educativa a niños, niñas y adolescentes indígenas.

5. Actores institucionales, gubernamentales y no gubernamentales

El análisis de la acción pública dirigida a niños, niñas y adolescentes indígenas en educación básica considera como una de sus fases clave la identificación y descripción de los actores institucionales, gubernamentales y no gubernamentales, que intervienen en su diseño e implementación. En este sentido, se hace referencia a los objetivos que persiguen estos actores, sus principales atribuciones, así como los programas, acciones o estrategias de política que tienen a su cargo, con el fin de delimitar el marco de sus ámbitos de acción, así como posibles espacios de traslape, articulación o complementariedad que sirva para dar pertinencia a las propuestas de evaluación de políticas y construcción de directrices.

Así, en este apartado se describen los objetivos y atribuciones de nueve actores institucionales identificados como aquellos que intervienen de forma directa en el diseño y operación de la política educativa de atención a niñas, niños y adolescentes indígenas en educación básica. Asimismo, se presentan las características de otras instancias que tienen objetivos asociados con la misma, tales como, las autoridades educativas locales, y de actores no gubernamentales que realizan acciones dirigidas a la mejora educativa de este sector de la población, como las organizaciones de la sociedad civil.

5.1. Instancias gubernamentales

Desde el ámbito gubernamental, se identifican nueve actores institucionales que intervienen directamente en el diseño e implementación de la política educativa de educación básica dirigida a NNA indígenas, a saber: 1) La Secretaría de Educación Pública (SEP), a través de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB) y la Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC); 2) el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE); 3) la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; 4) el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) 5) el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INIFED); 6) la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD); y, 8) la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Adicionalmente, se incluye una descripción de los objetivos y atribuciones que las autoridades educativas locales tienen en la materia.

5.1.1. Dirección General de Educación Indígena (DGEI)

En septiembre de 1978 se creó la DGEI como un área especializada de la SEP, orientada a elaborar planes, proyectos, programas, metodologías, técnicas y capacitación profesional para ofrecer a los niños y las niñas indígenas un tipo de servicio educativo específico, debido a las condiciones particulares de vulnerabilidad que enfrenta esta población.

De acuerdo con el artículo 32 del Reglamento Interior de la SEP, corresponden a la DGEI, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Proponer normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje de la educación indígena y difundir los vigentes, cuidando que tengan una orientación intercultural y bilingüe que asegure la formación integral de los alumnos pertenecientes a los diferentes grupos étnicos, así como que protejan y promuevan el desarrollo de sus lenguas, costumbres, recursos y formas específicas de organización; asimismo, debe proponer la actualización de esta normativa y verificar su cumplimiento, y aplicarla con carácter experimental.
- Establecer mecanismos de coordinación con las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados competentes de la SEP, con objeto de que las innovaciones que se incluyan en los planes y programas de estudio de la educación indígena sean incorporadas a los planes y programas de estudio para la formación de docentes y los programas para su capacitación y actualización; y, coordinarse con las Direcciones Generales de Desarrollo Curricular y de Materiales Educativos para adaptar e incorporar a la educación indígena los cambios e innovaciones de planes y programas de estudio, contenidos, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje que se lleven a cabo en la educación básica.
- Diseñar contenidos educativos, materiales y auxiliares didácticos para la elaboración de programas de radio y televisión acordes con la comunidad a la que se dirijan, en apoyo a los planes y programas de estudio de la educación indígena.

- Analizar y considerar las opiniones de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores involucrados en la educación, expresadas a través del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, con el fin de incorporar aquellas que aporten elementos para modernizar y elevar la calidad de la educación indígena.
- Realizar investigaciones para el desarrollo y la supervisión de las tareas de educación indígena, así como fomentar las que efectúen los sectores público y privado.

Entre las estrategias que se encuentran a cargo de esta Dirección se encuentran las siguientes: 1) la Estrategia integral para la profesionalización de docentes de educación indígena, 2) Marcos y parámetros curriculares para la población indígena y 3) el Libro Cartonero.

5.1.2. Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB)

En 2001 se creó, mediante decreto presidencial, la CGEIB como una instancia especializada de la SEP, la cual tiene por objeto promover la incorporación del enfoque intercultural en el Sistema Educativo Nacional (SEP) y evaluar los avances de este enfoque en materia de equidad, desarrollo intercultural y participación social en todos los tipos, niveles y modalidades educativos, a fin de garantizar una educación de calidad con pertinencia cultural y lingüística.

Según lo establecido en el artículo 16 del Reglamento Interior de la SEP³⁰, corresponden a la CGEIB, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Promover el desarrollo de iniciativas orientadas a propiciar la equidad, el desarrollo intercultural y la participación social en todos los tipos, niveles y modalidades educativos.
- Diseñar y establecer, en coordinación con la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación, los mecanismos de supervisión y vigilancia que permitan

³⁰ Última reforma publicada en el DOF el 8 de febrero de 2016.

asegurar la calidad y la pertinencia cultural y lingüística de la educación que se imparta a los grupos indígenas, población rural dispersa y grupos migratorios.

- Promover y asesorar, en coordinación con las autoridades educativas competentes, la formulación, implantación y evaluación de programas innovadores para propiciar la equidad, el desarrollo intercultural y la participación social en el ámbito educativo. Dichos programas podrán impulsar:
 - a) El desarrollo de modelos y propuestas curriculares que atiendan a la composición pluricultural y plurilingüística del SEN.
 - b) La formación y capacitación de personal docente, técnico docente y con funciones de dirección en esta materia.
 - c) El conocimiento, reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y lingüística.
 - d) La producción de materiales educativos con enfoque intercultural y pertinencia cultural y lingüística.
 - e) La generación y difusión de información sobre la diversidad cultural y lingüística, y su atención en el SEN.
 - f) La investigación educativa para el desarrollo intercultural.
 - g) El desarrollo de programas de gestión escolar con participación de la comunidad indígena.

A través del Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018, la CGEIB asesora, acompaña y evalúa el fortalecimiento de la pertinencia cultural y lingüística en la educación básica, la incorporación del enfoque intercultural y la pertinencia educativa en la educación media superior y superior; además de promover los procesos y actividades de planeación y evaluación de políticas educativas para que sean pertinentes respecto a la pluriculturalidad del país.

5.1.3. Dirección General de Materiales Educativos (DGME) y Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC)

En 2005, a partir de una redefinición de la estructura de la SEP, se actualizó el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública y se planteó una nueva distribución de facultades y atribuciones. Derivada de esta reestructuración, la Dirección General de

Materiales y Métodos Educativos se reorganizó para fortalecer el proceso de desarrollo de los planes y programas de estudio, y de producción de apoyos didácticos, lo que dio lugar a la creación de dos unidades administrativas: la Dirección General de Materiales Educativos y la Dirección General de Desarrollo Curricular.

A la primera, de acuerdo con el artículo 30 del Reglamento Interior³¹, le corresponden, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Elaborar los contenidos, mantener actualizados y editar los libros de texto gratuitos, así como autorizar a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos su impresión y distribución.
- Formular recomendaciones para garantizar la distribución oportuna, completa, amplia y eficiente de los libros de texto gratuitos, así como de los acervos para bibliotecas escolares y de aula y demás materiales educativos complementarios.
- Elaborar los contenidos y diseñar, editar, desarrollar, innovar, producir, encomendar y actualizar materiales educativos para la educación inicial, básica y especial a partir de los correspondientes planes y programas de estudio, en coordinación con las demás direcciones generales adscritas a la Subsecretaría de Educación Básica.
- Fomentar la elaboración de materiales educativos a partir de la experiencia del personal docente con funciones de dirección y de supervisión en las escuelas, en coordinación con las demás direcciones generales adscritas a la Subsecretaría de Educación Básica.
- Impulsar entre las autoridades educativas locales el diseño y uso de materiales educativos de educación inicial, básica y especial, con contenidos propios de cada región que apoyen el aprendizaje de los planes y programas de estudio.
- Brindar la asesoría necesaria para el desarrollo de capacidades técnicas de equipos estatales para la elaboración, edición, producción, adquisición, distribución, difusión y uso de materiales educativos.
- Colaborar, en coordinación con las autoridades educativas locales y unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados competentes de la SEP,

³¹ Actualizado al 8 de febrero de 2016.

así como con las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), en la implementación, seguimiento y evaluación de estrategias para el uso de materiales educativos.

- Proponer a la Coordinación General de @prende.mx el uso de materiales educativos con componentes digitales vinculados a los procesos pedagógicos de enseñanza y aprendizaje de la educación básica y especial.

Por su parte, la Dirección General de Desarrollo Curricular desempeña una función sustantiva en la educación básica, pues involucra tanto el diseño de la currícula y programas, como la evaluación y el seguimiento a la implementación de los contenidos educativos en el aula y en la escuela. De acuerdo con el artículo 29 del Reglamento Interior de la SEP, corresponden a la DGDC, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Elaborar las propuestas de planes y programas de estudio para la educación básica, incluidos los planes y programas de estudio en materia artística, para lo cual, se considerarán las opiniones de las autoridades educativas locales, de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, así como las que en su caso formule el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).
- En el caso de que las propuestas de planes y programas se refieran a aspectos culturales, históricos, artísticos y literarios, los mismos serán elaborados por esta Dirección General atendiendo a las propuestas que le presente la Secretaría de Cultura.
- Proponer métodos, procesos y enfoques pedagógicos que propicien el logro de aprendizajes relevantes en los educandos de los diversos niveles y modalidades de la educación básica, y realizar, atendiendo a los lineamientos generales que para tal efecto emita el INEE, evaluaciones diagnósticas para el análisis y seguimiento del avance de la educación básica en el país.
- Proponer lineamientos y criterios pedagógicos que orienten los programas de estudio de educación inicial.
- Asesorar a las autoridades educativas locales para la elaboración de contenidos regionales de los planes y programas de estudio para la educación básica, así

como emitir recomendaciones para que las autoridades educativas locales puedan contextualizar el currículo a las características del entorno en el que se aplicarán y de esta manera facilitar a los educandos un mejor aprendizaje sobre la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones, los ecosistemas y demás aspectos propios de su entidad federativa y municipios respectivos.

- Difundir, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, entre los padres de familia y la sociedad, información que permita asegurar la comprensión de los propósitos de los planes, programas y enfoques de la educación básica.
- Recabar y analizar, en coordinación con las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados competentes de la SEP, la información sobre la vigencia, contenidos y congruencia de los planes y programas de estudio de la educación inicial, especial y básica, a través de sondeos de opinión y otros mecanismos de consulta entre padres de familia, docentes, personal con funciones de dirección en las escuelas, instituciones educativas, así como entre aquellos sectores involucrados en la educación.

La DGDC participa en la construcción de la Propuesta Curricular para la Educación Obligatoria 2016 que fue presentada, junto con el Nuevo Modelo Educativo, el pasado 20 de julio. Esta propuesta se encuentra en revisión por medio de un proceso de consulta a nivel nacional que involucra diferentes sectores de la sociedad.

5.1.4. Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)

El CONAFE se creó mediante decreto presidencial en septiembre de 1971; inició sus funciones como un organismo descentralizado, de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propio, con el objeto de allegarse recursos complementarios, económicos y técnicos, nacionales o extranjeros para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país.

Posteriormente, con el propósito de actualizar y ampliar sus funciones, en 1982 se publicó un nuevo Decreto en el que se señaló que también contribuiría a la difusión de la cultura mexicana en el exterior, mismo que fue abrogado por un nuevo Decreto en marzo del 2012, el cual actualizó su objeto y estableció que sería una instancia que promueva la equidad e

igualdad de oportunidades de acceso en la educación inicial y básica en las localidades rurales con mayor rezago social del país.

Recientemente, mediante Decreto publicado en marzo de 2016, CONAFE se reorganiza y establece que su objeto es el fomento educativo a través de la prestación de servicios de educación inicial y básica con equidad educativa e inclusión social, bajo el Modelo de Educación Comunitaria. Con este objetivo, en la actualidad opera el Programa de Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria, el cual se estructura en tres vertientes: educación inicial, educación comunitaria y programas compensatorios.

Así, desde su creación, el CONAFE ha desarrollado un modelo de educación comunitaria propio y pertinente que intenta responder a las necesidades de los niños y jóvenes de las localidades rurales, indígenas y migrantes con mayor rezago social en el país. Dicho modelo ha sido implementado y fortalecido en los estados mediante la investigación, el diseño, el desarrollo y la operación de modalidades y programas educativos flexibles, pertinentes, bilingües e interculturales, basados en las necesidades de aprendizaje de los pueblos indígenas, de los habitantes de las pequeñas localidades rurales, de la población jornalera migrante y de la que ocupa los albergues indígenas.

5.1.5. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)

El antecedente institucional de la CDI es el Instituto Nacional Indigenista (INI), mismo que fue creado en diciembre de 1948. A partir del 2003, dicho instituto se transforma en la CDI, organismo descentralizado de la Administración Pública Federal (APF), no sectorizado con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, que tiene por objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas.

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la CDI tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- Ser instancia de consulta para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que las dependencias y entidades de la APF desarrollen en la materia.

- Coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.
- Realizar tareas de colaboración con las dependencias y entidades de la APF; de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; de interlocución con los pueblos y comunidades indígenas, y de concertación con los sectores social y privado.
- Evaluar las políticas públicas y la aplicación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales que conduzcan al desarrollo integral de dichos pueblos y comunidades.
- Participar y formar parte de organismos, foros e instrumentos internacionales relacionados con el objeto de la Comisión.
- Ser instancia de consulta para las dependencias y entidades de la APF, con el fin de formular el proyecto de presupuesto consolidado en materia de desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas a incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Publicar un informe anual sobre el desempeño de sus funciones y los avances e impacto de las acciones de las dependencias y entidades paraestatales de la APF, estatal y municipal en materia de desarrollo de los pueblos indígenas.

Así, en ejercicio de sus atribuciones, algunos de los programas y estrategias que desarrolla la CDI son los siguientes: 1) el Programa de Apoyo a la Educación Indígena, 2) el Programa de Infraestructura Indígena, 3) el Programa de Derechos Indígenas y 4) el Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena.

5.1.6. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI)

En el año 2004, a partir de la aprobación de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas en marzo del 2003, se creó el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) como un organismo descentralizado que tiene como objetivos fundamentales promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas nacionales; consolidar el conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación, y asesorar a los

tres órdenes de gobierno y sus poderes, y a la sociedad, para articular acciones en beneficio de los pueblos y las personas hablantes de las lenguas indígenas nacionales.

El programa institucional del INALI 2014-2018 establece los siguientes objetivos:³²

- Promover el ejercicio, respeto y defensa de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.
- Promover la ampliación de uso de las lenguas indígenas en el ámbito de la vida pública y privada.
- Incrementar la participación de personas hablantes de lenguas indígenas, la expresión y presencia de éstas en los medios de comunicación.
- Promover el conocimiento del marco jurídico de los derechos lingüísticos en el Estado mexicano.
- Propiciar la generación de conocimiento y reconocimiento y valoración de la diversidad lingüística y cultural del país.
- Impulsar el multilingüismo y la interculturalidad en las políticas públicas.

El programa institucional que opera actualmente el INALI, PROINALI 2014-2018, establece una política pública intercultural del lenguaje, con el propósito de favorecer la continuidad, transmisión y normalización de los cambios socioculturales y sociolingüísticos de las comunidades indígenas.

³² Este programa incorpora un diagnóstico acerca de los problemas que demandan una atención prioritaria por parte del Estado en materia de los derechos lingüísticos en cuestiones de salud, educación y procuración de justicia. En cuanto a la educación, se estima que 34.1% de las personas indígenas vive en rezago educativo, mientras que el promedio para las poblaciones no indígenas es de 17.6%. También concluye que existe una supresión de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas que se manifiesta en desplazamiento lingüístico, discriminación y ausencia de atención con pertinencia lingüística y cultural en los servicios públicos. Asimismo, señala que la población indígena evita el uso y transmisión de su lengua materna, o bien, restringe esa práctica a espacios privados y ámbitos familiares, lo que reduce la visibilidad y audibilidad de las lenguas indígenas nacionales en los espacios públicos y medios de comunicación. Por ejemplo, apenas 9% de las personas hablantes de lenguas indígenas las utiliza en el ámbito escolar, 54% en actividades comerciales y 96% únicamente en el hogar.

5.1.7. Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (INIFED)

El INIFED se crea a partir de la publicación de la Ley General de Infraestructura Física Educativa, el 1° de febrero de 2008, como un organismo público descentralizado de la APF, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión. Según el artículo 19 de la Ley General de Infraestructura Física Educativa, el INIFED tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Emitir normas y especificaciones técnicas para la elaboración de estudios, proyectos, obras e instalaciones y participar en la elaboración de normas mexicanas y normas oficiales mexicanas en términos de lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como proponer su emisión y difusión en materia de construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, reconversión y habilitación de los inmuebles e instalaciones destinados al servicio del Sistema Educativo Nacional.
- Crear y actualizar permanentemente un sistema de información del estado físico de las instalaciones que forman la Infraestructura Educativa (INFE), en colaboración y coordinación con las autoridades locales.
- Formular y proponer programas de inversión para la construcción, mantenimiento, equipamiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, reubicación y reconversión de los espacios destinados a la educación que imparta el Estado, de acuerdo con las disposiciones presupuestarias.
- El Instituto llevará a cabo los procesos en materia de certificación de la INFE, por ejemplo, establecer los lineamientos, requisitos, recepción y revisión de evaluaciones, dictaminar, determinar criterios y la calificación para obtener la certificación; establecer los requisitos que deberán reunir los evaluadores, y difundir el programa nacional de certificación.
- Promover la obtención de financiamiento alternativo para la construcción, mantenimiento, equipamiento, habilitación, rehabilitación y reforzamiento de los inmuebles e instalaciones destinados al servicio de la educación que imparta el Estado.

- Impartir capacitación, consultoría y asistencia técnica, así como prestar servicios de asesoría a los organismos, entidades, instituciones o personas que lo requieran, en materia de elaboración de proyectos, ejecución, supervisión y normatividad de la INFE, así como para determinar los mejores esquemas u opciones de seguridad de la INFE.
- Realizar acciones de seguimiento técnico y administrativo de los diversos programas aplicables a la INFE a cargo de las entidades federativas y los organismos estatales, cuando dichos programas incorporen recursos federales y respecto de los que el Instituto convenga con las autoridades estatales y municipales.
- Queda prohibido destinar recursos públicos federales para construir, equipar, dar mantenimiento, rehabilitar, reforzar, reconstruir o habilitar instituciones educativas privadas.
- Desarrollar programas de investigación y desarrollo en materia de INFE de nuevos sistemas constructivos y proyectos arquitectónicos; diseño de mobiliario y equipo, así como la incorporación de técnicas y materiales de vanguardia y tradicionales, ecológicos, regionales, económicos y de seguridad que establece esta Ley.

Actualmente, el INIFED es el principal responsable de operar el Programa Escuelas al Cien y tiene participación en la operación del Programa de la Reforma Educativa.

5.1.8. Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD)

En el marco de la Reforma Educativa de 2013, se creó la CNSPD³³ como un órgano administrativo desconcentrado de la SEP, con autonomía técnica, operativa y de gestión.

Según el artículo 4° de su decreto de creación, la Coordinación tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Participar con el INEE en la elaboración del programa anual conforme al cual se llevarán a cabo los procesos de evaluación docente.

³³ Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de noviembre de 2013.

- Determinar los perfiles, parámetros e indicadores para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio Profesional Docente, en los términos que fije la Ley.
- Aprobar las convocatorias para los concursos de ingreso y promoción que prevé la Ley.
- Autorizar la expedición de convocatorias extraordinarias para concursos públicos para el ingreso.
- Establecer el programa y sus respectivas reglas, para que el personal que realiza funciones de docencia, dirección o supervisión pueda obtener incentivos adicionales, permanentes o temporales, en términos del artículo 37 de la Ley General del Servicio Profesional Docente.
- Coordinar las relaciones institucionales de la SEP con el INEE, las autoridades educativas locales y los organismos descentralizados, en materia del Servicio Profesional Docente.
- Atender las solicitudes de información pertinente que le formule el INEE a través de su Junta de Gobierno.
- Proponer a solicitud del INEE, con la participación que corresponda a las autoridades educativas locales y a los organismos descentralizados, las etapas, aspectos y métodos que comprenderán los procesos de evaluación obligatorios a que se refiere la Ley.
- Emitir los lineamientos generales de los programas de reconocimiento, formación continua, de desarrollo de capacidades y de desarrollo de liderazgo y gestión a que se refiere la Ley del Servicio Profesional Docente.

La CNSPD coordina el Servicio Profesional Docente, mismo que integra diferentes mecanismos, estrategias y oportunidades para su desarrollo profesional, y define los procesos de evaluación de carácter obligatorio, tal y como lo establece la Ley General del Servicio Profesional Docente, con la finalidad de asegurar un desempeño docente que fortalezca la calidad y equidad de la educación básica y media superior.

5.1.9. Universidad Pedagógica Nacional (UPN)

La UPN se creó por decreto presidencial el 29 de agosto de 1978 como organismo desconcentrado de la SEP. Tiene como objetivo prestar, desarrollar y orientar servicios educativos de tipo superior encaminados a la formación de profesionales de la educación de acuerdo con las necesidades del país.

Según el artículo tercero del decreto de creación, la UPN tiene las siguientes funciones:

- Docencia de tipo superior.
- Investigación científica en materia educativa y disciplinas afines.
- Difusión de conocimientos relacionados con la educación y la cultura en general.

En el marco de la política educativa de atención a NNA indígenas en educación básica, la UPN ofrece la Licenciatura en Educación Indígena (UPN Ajusco) y la Licenciatura en Educación Preescolar y Educación Primaria para el Medio Indígena (en sedes y subsedes de los estados) que inicialmente se diseñaron para docentes en servicio y se han convertido en opciones de formación inicial.

5.1.10. Autoridades Educativas Locales (AEL)

La Ley General de Educación establece las atribuciones que, de manera exclusiva, corresponden a las autoridades educativas, federal y locales, así como aquellas en las que participarán de manera concurrente. Así, las atribuciones exclusivas que tienen las autoridades educativas locales, según lo establecido en el artículo 13 de la misma ley, son las siguientes:

- Prestar los servicios de educación inicial, básica, incluyendo la indígena, y especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.
- Proponer a la SEP los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio.
- Autorizar, previa verificación del cumplimiento de los lineamientos emitidos por la autoridad educativa federal, los ajustes que realicen las escuelas al calendario escolar.

- Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica.
- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.
- Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.
- Participar en la integración y operación de un sistema nacional de educación media superior que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto a la autonomía universitaria y la diversidad educativa.
- Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos, y establecer un sistema estatal de información educativa. Para estos efectos, las autoridades educativas locales deberán coordinarse en el marco del Sistema de Información y Gestión Educativa, así como participar en su actualización y proporcionar información para satisfacer las necesidades de operación de los sistemas educativos locales.
- Participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar.

Adicionalmente, la LGE establece otras atribuciones referidas, por ejemplo, a realizar una distribución oportuna, completa, amplia y eficiente, de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos complementarios que la SEP les proporcione (art. 19, LGE), suscribir convenios de colaboración con instituciones de educación superior nacionales o del extranjero para ampliar las opciones de formación, actualización y superación docente (art. 20, LGE), e incluir en el proyecto de presupuesto que sometan a la aprobación de la legislatura local, los recursos suficientes para fortalecer la autonomía de la gestión escolar (art. 25, LGE).

Con respecto a las atribuciones concurrentes entre autoridades educativas, federal y locales, éstas quedan indicadas en el artículo 14 de la misma Ley. En este sentido, un

aspecto que se debe destacar es que las autoridades educativas, federal y locales deben reunirse periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, a fin de formular recomendaciones y convenir acciones que apoyen la función social educativa. Estas reuniones serán presididas por la SEP (art. 17, LGE).

5.2. Instancias no gubernamentales

En esta sección se describen las principales iniciativas de la sociedad civil organizada que contribuyen a brindar servicios educativos a NNA indígenas, ya sea de manera directa, o bien en espacios de colaboración con las instituciones gubernamentales para hacer posible el acceso o permanencia de esta población en las instituciones educativas públicas correspondientes. En una primera exploración se identificaron once organizaciones de la sociedad civil que en el ámbito nacional coadyuvan en esta tarea (ver tabla 6).³⁴

Tabla 6. Organizaciones de la sociedad civil que llevan a cabo acciones dirigidas a mejorar el acceso o permanencia de los NNA indígenas en educación básica

OSC	Actividades que se relacionan con la educación de los NNA indígenas
1. Fundación Tarahumara José Llaguno	Son responsables del Programa de Educación Benéame Promesa, el cual surge en 1996 como una alternativa de apoyo y acompañamiento a adolescentes y jóvenes de la Sierra Tarahumara (estudiantes indígenas y mestizos) que deseaban continuar con sus estudios a nivel secundaria, preparatoria, técnico y universitario. Este programa ofrece apoyos económicos mensuales y tutorías, así como espacios de participación juvenil e integración, tales como encuentros estudiantiles anuales y el servicio comunitario. Durante los 16 años de operación del programa, se ha apoyado económicamente a 2 780 estudiantes.
2. Mayo Viedro A.C.	Es una asociación que ha trabajado con el sector indígena de la Ciudad de México en situación de calle, implementando medidas de alfabetización a niños y adultos, brindando despensas nutritivas semanales y ofreciendo talleres de especialización técnica a los adultos para apoyarlos en la mejora de sus niveles de vida. También brindan talleres diversos a todos los interesados a fin de que estimulen su desarrollo integral.
3. Fundación Chiapaneca para el Fomento de la Lectura y la Educación FUNDALEC	Este equipo interdisciplinario diseña, construye y desarrolla programas para fomentar la lectura y la escritura en el estado de Chiapas, con especial énfasis en la infancia, la juventud y los grupos vulnerables, a partir de la experiencia y el conocimiento acumulados, la mejora continua de los procesos, el permanente diálogo interno y el uso óptimo de los recursos. Intercambian

³⁴ Mediante el análisis de una base de datos de la página web Fondos a la vista, se aplicó un filtro por instituciones que se ocupan del tema educativo, dando un total de 3 100 instituciones; posteriormente, la búsqueda se limitó a aquellas OSC que desarrollaran acciones relacionadas con la educación a NNA indígenas, lo cual arrojó 120 organizaciones, de las cuales, se seleccionaron aquellas cuyas acciones se dirigían a incidir explícitamente en los servicios de educación básica y media superior de la población indígena. Se descartaron aquellas que, si bien se dirigían a comunidades indígenas, estaban más asociadas con la educación para el medio ambiente o proyectos artísticos.

OSC	Actividades que se relacionan con la educación de los NNA indígenas
	experiencias, hallazgos e investigaciones sobre lectura y escritura en ámbitos nacionales e internacionales.
4. Comunidad Educativa Tamujé Iwigara	Desde 2011, esta organización conduce un proyecto educativo intercultural para niñas y niños rarámuri y mestizos de la Sierra Tarahumara. Están inspirados en la educación intercultural y en la filosofía Montessori. Buscan formar niños reflexivos, propositivos, creativos, que puedan actuar sobre su contexto, y que sean profundamente humanos. En esta escuela los estudiantes no sólo reciben educación académica, sino también elaboran proyectos de arte, practican deporte, cultivan tomates, cuidan vacas y aprenden sobre nutrición.
5. Alianza por la Educación, Salud y Desarrollo Comunitario, A.C. (Aledusad)	En materia educativa, les preocupa crear ambientes propicios para mejorar el aprovechamiento escolar y dotar de herramientas a los sectores más desprotegidos del país. Generan alianzas con empresas como Microsoft e Intel para acercar a los estudiantes al mundo de la tecnología. Adicionalmente, ofrecen capacitación a los profesores en materia de <i>bullying</i> .
6. Mano Amiga / Juntos transformando vidas	Es un centro de formación integral en el que niños y jóvenes necesitados reciben las herramientas que requieren para convertirse en personas exitosas. Buscan desarrollar, de forma armoniosa y jerarquizada, los cuatro ámbitos de la persona: espiritual, intelectual, humano y social. Entre los programas de apoyo están las academias deportivas y clubes para el desarrollo del liderazgo, además, cada colegio ofrece programas de formación para padres de familia, cursos de valores, programas especializados, etcétera. Opera en 16 entidades federativas, donde brindan educación a niños de zonas rurales o marginadas en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Para el ciclo escolar 2015-2016, se espera incorporar el nivel bachillerato para dar continuidad al proyecto de formación integral.
7. Fondo para la paz	Fondo para la Paz tiene como objetivo primordial el proporcionar –por medio de un modelo de desarrollo integral– los elementos necesarios para que las poblaciones indígenas en situación de pobreza extrema, puedan mejorar su calidad de vida. En el ámbito educativo, se enfoca en la infraestructura escolar. En este sentido, en 2014 la institución llevó a cabo proyectos dedicados a mejorar las condiciones de aprendizaje de los niños con un enfoque especial en el suministro de agua segura en las escuelas. Hizo también acciones, tales como, construcción y equipamiento de aulas, implementación de sistemas de distribución y purificación de agua y sistemas de captación de agua pluvial. Lleva a cabo estas acciones tomando en cuenta el contexto físico y las demandas de la comunidad escolar, por medio del involucramiento de los comités de planeación comunitaria, las comisiones de educación o de padres de familia, así como de los directores y maestros de las escuelas participantes.
8. Casa Hogar de las Niñas de Tláhuac IAP	Sus acciones están dirigidas al desarrollo integral de niñas de 6 a 12 años de escasos recursos, que vivan en la zona metropolitana en situación de abandono parcial, con el objetivo de contribuir a su futuro desempeño social con valores. Cuenta con las modalidades de casa hogar y de internado, según sea el caso, así como la alimentación apropiada de acuerdo con sus requerimientos nutricionales, atención médica y psicológica.
9. FONABEC Asociación Civil	Desde 2002, FONABEC A.C. ha buscado fortalecer el apoyo económico y de infraestructura para que cada vez más jóvenes puedan continuar con sus proyectos educativos y concluyan la educación media superior y superior, dando preferencia a: -Alumnos que cuenten con ingresos menores a tres salarios mínimos por familia. -Comunidades indígenas, rurales y colonias populares. -Quienes cursan el nivel medio superior y superior.
10. Fundación EDUCA México A.C.	Fundación EDUCA México, A.C., es creada en 1995 por un grupo de jóvenes en beneficio de la educación de personas de escasos recursos, cuya misión es consolidar comunidades educativas a través del diseño, incubación, implementación y evaluación de proyectos innovadores que promuevan la calidad educativa.

OSC	Actividades que se relacionan con la educación de los NNA indígenas
11. Fundación Proacceso	Buscan reducir la brecha digital en México y proveer a las personas más desfavorecidas de los recursos educativos y herramientas necesarias para participar en sus comunidades y en el mundo. La Red de Innovación y Aprendizaje (RIA) es un grupo de 70 centros de capacitación productiva relacionados con el uso de la tecnología, donde niños, jóvenes y adultos de comunidades de bajos ingresos pueden tener acceso a recursos educativos de calidad.

Fuente: elaboración propia.

Cabe señalar que esta selección de organizaciones de la sociedad civil que desarrollan acciones relacionadas con la educación a NNA indígenas no es exhaustiva ni limitativa, sin embargo, da cuenta del tipo de acciones y estrategias que éstas desarrollan de manera autónoma o en coordinación con instancias de gobierno para atender la problemática que enfrenta este sector de la población.

Dicha selección fue obtenida mediante el análisis de una base de datos de la página web *Fondos a la vista*, que arrojó un primer filtro de 3 100 instituciones abocadas al tema educativo, un segundo filtro de 120 organizaciones que desarrollaran acciones relativas a la educación a NNA indígenas, de las cuales, se seleccionaron aquellas cuyas acciones se dirigían a incidir explícitamente en los servicios de educación básica y media superior de la población indígena. Se descartaron aquellas que, si bien se dirigían a comunidades indígenas, estaban asociadas con la educación para el medio ambiente o proyectos artísticos.

5.3. Consideraciones finales

En este apartado se ha presentado una delimitación y descripción, con base en fuentes documentales, de los principales actores institucionales, preferentemente gubernamentales y también no gubernamentales, que intervienen en el desarrollo de acciones para atender a la población indígena en educación básica.

Cabe señalar que este ejercicio se acotó a la búsqueda de información relativa a las instancias que tienen participación altamente visible en la atención de estos problemas, sin embargo, no cabe duda que el universo de actores podría ser mucho más amplio si se incorporan otros sectores sociales como la iglesia, las instituciones privadas, universidades, etcétera.

Por otro lado, sería deseable en futuros análisis complementar estos ejercicios de revisión documental elaborando entrevistas grupales con actores clave, a fin de ensayar y afinar la construcción de mapas de redes y alianzas entre los actores identificados, que permita disponer de mayor sensibilidad sobre el espacio en el que se movilizan los instrumentos de política y en el que, eventualmente, recaerán las directrices de mejora que emita el Instituto.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, A. (2012). *Hacia un modelo de coordinación interinstitucional e intersectorial para disminuir el trabajo infantil agrícola en México. Reflexiones y praxis desde los actores sociales e institucionales*. México: Instituto Nacional para el Desarrollo Social y Cocoli A.C. Investigación para el Desarrollo.
- Ahuja, R. y Reynoso, R. (2015). La evaluación del currículo. *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*. No. 2, 40-43.
- CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2014) Programa de Apoyo a la Educación Indígena. Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de: <http://www.cdi.gob.mx/focalizada/2014/paei/#objetivo>
- CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2015). Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a la Educación Indígena a cargo de la Coordinación General de Fomento al Desarrollo Indígena de la CDI para el ejercicio fiscal 2015. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377295&fecha=24/12/2014
- CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2012). *Catálogo de Localidades Indígenas 2010*. México: autor. Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de: <http://bit.ly/1nuuyTv>
- CONAFE. Consejo Nacional de Fomento Educativo. (2011) Guía para la Asociación Promotora de Educación Comunitaria. Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de: <http://www.conafe.gob.mx/educacioncomunitaria/acciones/guia-APEC.pdf>
- CONEVAL / UNICEF. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social / Fondo de las Naciones unidas para la Infancia (2012). *Pobreza y Derechos Sociales de Niñas, Niños y Adolescentes en México 2008-2010*. México: Autor.
- CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014). *La pobreza en la población indígena en México, 2012*. México: Autor.

- CONAPO. Consejo Nacional de Población. (2013). *La situación demográfica de México 2013*. México: Autor.
- DGEI. Dirección General de Educación Indígena. (2012) Marco curricular de la Educación Primaria Indígena y de la población migrante. Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de: https://issuu.com/dgei_libros/docs/marco_curricular_primaria._fundamen
- DGEI. Dirección General de Educación Indígena. (2012b). *Parámetros curriculares de la asignatura de Lengua Indígena*. México: Autor. Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de: http://www.uam.mx/cdi/redesinv/lengua_indigena_06.pdf
- DOF. Diario Oficial de la Federación. (1993, 13 de julio; última reforma: 2016, 1 de junio). Ley General de Educación. Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf
- DOF. Diario Oficial de la Federación. (2005, 21 de mayo; última reforma: 2016, 8 de febrero). Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. (2008, 16 de junio). Manual de organización general de la SEP.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. (2013, 14 de noviembre). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública. Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5322028&fecha=14/11/2013
- DOF. Diario Oficial de la Federación. (2014, 13 de mayo). Programa Institucional del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (PROINALI) 2014-2018.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. (2016, 18 de marzo). Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Fomento Educativo.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. (2016, 18 de marzo). Decreto por el que se reorganiza el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. (2016, 4 de julio). Ley de la Comisión Nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas. Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de:

Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/261_070416.pdf

DOF. Diario Oficial de la Federación (2008, 1 de febrero; última reforma: 2014, 5 de julio).
Ley General de la Infraestructura Física Educativa. Recuperado el 30 de diciembre
de 2018 de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE.pdf>

DOF. Diario Oficial de la Federación (2014, 28 de abril). Programa Especial de Educación
Intercultural 2014-2018. Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de: Recuperado
el 30 de diciembre de 2018 de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342484&fecha=28/04/2014

DOF. Diario Oficial de la Federación (2013) Ley del Servicio Profesional Docente.
Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013

DOF. Diario Oficial de la Federación (2014) Programa Especial de Educación Indígena
Intercultural 2014-2018. Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342484&fecha=28/04/2014

DOF. Diario Oficial de la Federación. (2014, 16 de diciembre). Reglas de Operación del
Programa Escuelas de Calidad para el ejercicio fiscal 2015. Recuperado el 30 de
diciembre de 2018 de:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377404&fecha=26/12/2014

DOF. Diario Oficial de la Federación. (2015, 27 de diciembre). Reglas de Operación del
Programa Escuelas de Tiempo Completo para el ejercicio fiscal 2016. Recuperado
el 30 de diciembre de 2018 de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421435&fecha=27/12/2015

DOF. Diario Oficial de la Federación. (2015, 31 de diciembre). Reglas de Operación del
Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2016.
Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5422015&fecha=31/12/2015

DOF. Diario Oficial de la Federación (2016, 11 de mayo). Acuerdo número 716 por el que
se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento

de los Consejo de Participación Social en Educación. Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436739&fecha=11/05/2016

DOF. Diario Oficial de la Federación. (2013, 13 de diciembre). Programa Sectorial de Educación. México.

DOF. Diario Oficial de la Federación. (1917, 5 de febrero; última reforma: 2015, 27 de mayo). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México.

DOF. Diario Oficial de la Federación. (2014, 30 de abril). Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018. México.

Duarte, J.; Gargiulo, C. y Moreno, M. (2011). *Infraestructura escolar y aprendizajes en la educación básica latinoamericana: Un análisis a partir del SERCE*. México: Banco Interamericano de Desarrollo.

Gutiérrez, N. y Valdés L. (2015). *Ser indígena en México. Raíces y derechos. Encuesta Nacional de Indígenas*. México: UNAM.

Hernández, N. (2015). *Forjando un nuevo rostro Yancuic ixtlachihualistli. Orígenes y desarrollo de la educación indígena en México*. Puebla: SEP.

INIFED. Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa. (2015). Normatividad, disposiciones, lineamientos y guía operativa aplicables en materia de planeación contratación, sustitución, construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, gastos de ejecución y supervisión, reconstrucción y habilitación de la estructura educativa (Escuelas al Cien). Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de:
<http://eciendocs.inifed.gob.mx/escuelasalcien/pdf/escuelas-al-100/Normatividad,%20Disposicion,%20Lineamientos%20y%20Guia%20Operativa.pdf>

INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013). *Breve panorama educativo de la población indígena*. Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de:
<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/239/P1D239.pdf>

- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2014). *El derecho a una educación de calidad, Informe 2014*. Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/239/P1D239.pdf>
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2015a). *Los docentes en México, Informe 2015*. Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de: http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/informe/Los_docentes_en_Mexico._Informe_2015_1.pdf
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2015b). *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA). Resultados nacionales 2015. 6º de primaria y 3º de secundaria Lenguaje y Comunicación y Matemáticas*. México: Autor.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2006). *La calidad de la educación básica en México. Informe Anual*. México: Autor.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2007). *El aprendizaje de tercero de primaria en México: Español, Matemáticas, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales*. México: Autor.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2013). *Breve panorama educativo de la población indígena*. México: Autor.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2014). *El derecho a una educación de calidad, Informe 2014*. México, D.F: Autor.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2015). *¿Cómo son nuestras escuelas? Primeros resultados de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) 2014 / Primaria*. México: Autor.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2015). *Resultados de la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas sobre la Evaluación Educativa. Informe orientado a la política educativa*. México: Autor.

- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2016). *Panorama Educativo de la Población Indígena*. En Prensa. México: Autor.
- López, N., Corbetta, S., Steinberg, C. y Tenti, E. (2008). Políticas de equidad educativa en México. Análisis y propuestas. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Mendoza, R. (2016). *Evaluación de la política educativa dirigida a la población indígena en educación básica*. México: Asociación Internacional para la Educación Intercultural, A.C.
- Muñoz, C. (2009). Construcción del conocimiento sobre la etiología del rezago educativo y sus implicaciones para la orientación de las políticas públicas: la experiencia de México. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7(4), 28 - 45.
- Molina, V. (2010). Inserción laboral de los indígenas en la ciudad de México. En S. Durin (Coord.). *Etnicidades urbanas en las américas. Procesos de inserción, discriminación y políticas multiculturalistas*. (Pp. 77-94). México: Publicaciones de la Casa Chata.
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2009). *Informe TALIS. La creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje-Síntesis de los primeros resultados*. México: Autor.
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. (1999). Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), (21° periodo de sesiones, 1999).
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). Evaluación de proceso de cuatro programas y estrategias de educación indígena. Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de: <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesGobernabilidadDemocratica/IndiceEquidadEducativaIndigena/UNDP-MX-DemGov-IEEI-EVALUACION-DE-4-PROGRAMAS.pdf>

- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Índice de equidad educativa indígena. Informe de resultados para México, sus estados y municipios, 2010*. México: Autor.
- Rebolledo, N. (2014) *La formación de profesionales de la educación indígena. Memorias, crónicas y voces de los formadores*. México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Rubio, J. (2014) *Censos y población indígena en México: Algunas reflexiones*. Serie Estudios y perspectivas. México: CEPAL.
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2013). *Matriz de indicadores para resultados del Programa de fortalecimiento a la educación y la cultura indígena*. Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4047/1/images/MIR_P003_2013.pdf
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2014). *Diagnóstico del Programa inclusión y equidad educativa*. Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/5009/1/images/diagnostico_del_programa_s244.pdf
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2014b). *Diagnóstico de prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria*. Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de: <http://www.conafe.gob.mx/evaluacionesexternas/2014/diagnostico-2014-E066.pdf>
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2015). *Criterios operativos del Programa de la Reforma Educativa*. Disponible en <http://www.reformaeducativa.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PRE/Documentos/comofunciona/criterios15.pdf>
- SEP / BM. Secretaría de Educación Pública / Banco Mundial. (2014). *Proyecto: Fortalecimiento de la Autonomía de Gestión Escolar Plan Indígena 2014*. México: Autor.

- Schkolnik, S. y Del Popolo, F. (2005). *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información socioeconómica para políticas y programas*. Santiago: CEPAL.
- Schmelkes, S. (2013). Educación y pueblos indígenas: problemas de medición. Realidad, datos y espacio. *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 5-13.
- Stavenhagen, R. (2008). *Los pueblos indígenas y sus derechos*. México: UNESCO.
- UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2008). *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo SERCE, Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Santiago: UNESCO / LLECE.
- Vargas, T. (2003). *Escuelas multigrado: ¿Cómo funcionan?* Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001374/137497so.pdf>
- Zorrilla, M. (2002). *¿Qué relación tiene el maestro con la calidad y la equidad en educación?* Guerrero.



Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación

México

UNIDAD DE NORMATIVIDAD Y POLÍTICA EDUCATIVA
DIRECCIÓN GENERAL DE DIRECTRICES PARA LA MEJORA DE LA EDUCACIÓN
DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS EDUCATIVOS