

8

Unidad de Normatividad
y Política Educativa

Políticas para mejorar la educación indígena en México¹

La educación de niñas, niños y adolescentes indígenas (NNA) es, sin duda, una de las grandes deudas sociales del Sistema Educativo Nacional (SEN). Aun cuando el Estado mexicano ha diseñado y puesto en marcha diversas acciones en materia educativa dirigidas a esta población, han sido insuficientes, sobre todo si se les compara con la atención educativa dirigida a la población no indígena.

En términos generales, la población infantil indígena muestra un enorme rezago educativo, con altas tasas de analfabetismo y bajos niveles de logro académico. Dicha situación se explica tanto por las malas condiciones en las cuales los indígenas reciben educación como por la poca pertinencia cultural y lingüística de la enseñanza que les es impartida.

Este documento de política da cuenta de los avances y desafíos principales de la educación indígena en México y, a partir de los aprendizajes nacionales y las experiencias exitosas en el ámbito internacional, se presentan recomendaciones de política educativa con el fin de coadyuvar, en el mediano plazo, a saldar la deuda educativa que se tiene con esta población.

RETOS DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA EN MÉXICO

México es el país de Latinoamérica con mayor población indígena, seguido por Perú y Bolivia.² Además, nuestro país posee una de las mayores riquezas y diversidades lingüísticas del mundo, con 364 variantes lingüísticas y 68 agrupaciones lingüísticas.³ Esta heterogeneidad de población indígena —autoadscrita, hablante de lengua indígena o monolingüe— e idiomas se distribuye por toda la geografía nacional, con mayor concentración en los estados de Oaxaca (14.9%), Chiapas (11.9%), Veracruz (10.9%), Estado de México (9.3%), Yucatán (9.1%), Puebla (7.4%), Hidalgo (5.7%) y Guerrero (4.3%).⁴

A pesar de la inmensa cantidad de alumnos indígenas por atender, diversos indicadores permiten afirmar que el derecho a la educación para la población indígena no está garantizado, y que se encuentra limitado por distintas carencias y vacíos que afectan a este grupo.

Estas carencias se ven claramente reflejadas en indicadores cuantitativos: la población indígena tiene una tasa mayor de analfabetismo que el promedio nacional (el promedio nacional es de 6.3% y el de población indígena es de 19.2%), lo cual se acentúa si es hablante de lengua indígena (HLI) (25.1%) y en particular en mujeres HLI (31.9%).⁵

También se observan en el nivel de escolaridad, pues la escolaridad promedio de la población indígena es educación primaria, mientras que la del resto del país es secundaria.⁶ Esto hace que la asistencia a la escuela

¹ El presente documento de política se basa en las *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas* del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2017).

² Rubio (2014).

³ INALI (2009).

⁴ INEE y UNICEF (2016).

⁵ INEE (2017).

⁶ INEE y UNICEF (2016).

de NNA indígenas sea menor con respecto al promedio nacional: en el grupo de edad de 6 a 11 años, la asistencia fue casi universal en la población total en 2014, mientras que entre la población indígena fue de 97.6%; la asistencia de quienes tienen entre 12 y 14 años del total de adolescentes del país fue de 94.3%, mientras que, entre la población indígena, ésta fue de 87.4%; y en los adolescentes de entre 15 y 17 años, tanto en 2010 como en 2014, la diferencia entre la asistencia de la población general y la indígena fue de nueve puntos porcentuales (Ver Gráfica 1).

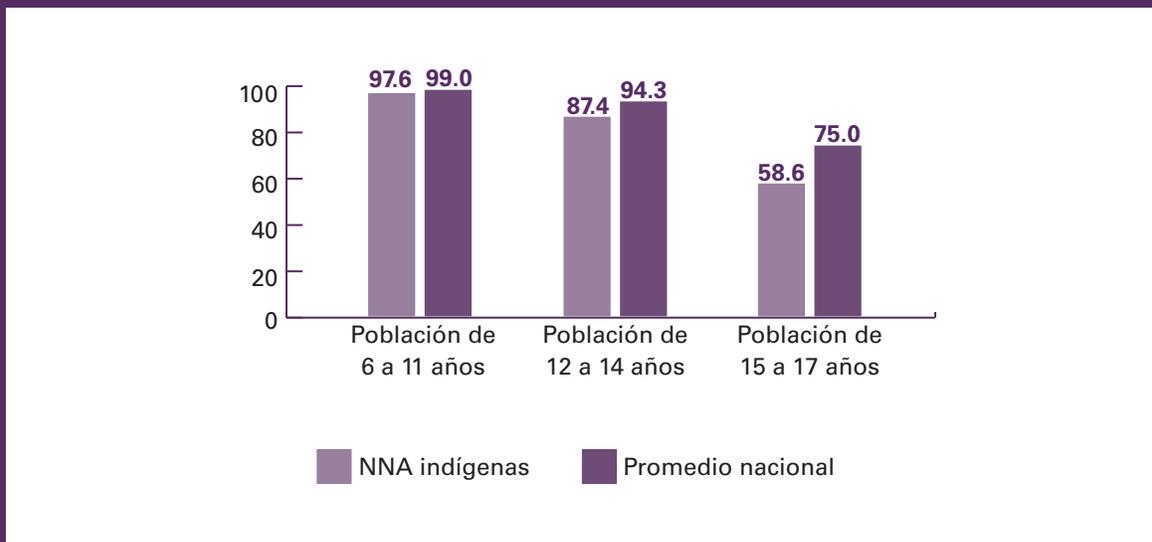
Con respecto a los aprendizajes, las evaluaciones realizadas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) señalan que, en todos los grados y asignaturas evaluados, los niveles de aprendizaje de los niños que asisten a escuelas indígenas se encuentran por debajo de los que alcanzan los que asisten a otros tipos de escuela.⁷ Tanto en Matemáticas como en Lenguaje y Comunicación, la proporción de

estudiantes que obtiene bajos resultados es mayor en las escuelas primarias de modalidad indígena (4 de cada 5 estudiantes), con respecto a las escuelas primarias generales (2 de cada 5 estudiantes).

Estos resultados se explican por la poca pertinencia cultural y lingüística de la oferta educativa, y por la falta de equidad en la asignación de recursos humanos y materiales a las escuelas que atienden a esta población (Ver Tabla 1).

Lo anterior, aunado a la importante heterogeneidad y vulnerabilidad social y económica de dicha población,⁸ hacen necesaria la construcción de acciones afirmativas dirigidas a revertir las brechas a partir de políticas inclusivas, transversales y que respeten las particularidades de la niñez indígena, para terminar con una larga historia de discriminación, racismo y exclusión.

GRÁFICA 1. ASISTENCIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES INDÍGENAS A LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN OBLIGATORIA



Fuente: elaboración propia con información de INEE, 2017.

⁷ INEE (2006).

⁸ El *Panorama Educativo de la Población Indígena* señala que para 2014, entre la población indígena la proporción de personas en pobreza es del 73.2%, de los cuales el 32% se encuentra en pobreza extrema. Por su parte, la proporción de población no indígena en condición de pobreza fue de 43%. Ello es muestra de que "la condición étnica está asociada en mayor medida a un estado de carencia y privación social" (INEE y UNICEF, 2016).

TABLA 1. PROBLEMAS DE OFERTA Y PERTINENCIA DE LOS PROCESOS EDUCATIVOS DE LA EDUCACIÓN PARA INDÍGENAS

Infraestructura
<ul style="list-style-type: none"> • 1 de cada 5 primarias indígenas tiene techo de lámina, de asbesto, metal, cartón, palma o carrizo, o incluso carece de él. • 9.5% de las primarias indígenas multigrado carece de servicios básicos. • Sólo 7 de cada 100 escuelas indígenas multigrado cuentan con oficina de dirección.
Organización escolar
<ul style="list-style-type: none"> • 66.5% de las primarias indígenas es multigrado (en general, las escuelas multigrado reciben menores apoyos para su operación). • En 79.2% de las escuelas primarias indígenas el director tiene un grupo a su cargo. • 79% de las escuelas multigrado indígenas tarda cuatro semanas o más en sustituir a un docente.
Procesos educativos
<ul style="list-style-type: none"> • 67.4% de las escuelas indígenas no multigrado tiene al menos un niño con discapacidad a quien no es posible atender adecuadamente por carecer de personal especializado en su atención e infraestructura. • La educación intercultural es sólo para escuelas de modalidad indígena y no se aplica en todas las entidades. • No se utilizan las lenguas originarias para la comunicación en las escuelas. • La producción de libros para escuelas indígenas (2016-2017) sólo abarcó 38 de las 64 lenguas indígenas, esto es, no se cubrió a 40% de las lenguas. • La asignatura de Lengua y Cultura (indígena) es optativa en la educación secundaria. • Hay un insuficiente desarrollo de metodologías de apoyo para el docente. • Existe un menor nivel de escolaridad de los docentes frente a grupo con respecto a la media nacional. • Alrededor de la mitad de los docentes de escuelas de modalidad indígena no habla una lengua indígena (47% en preescolar y 53% en primaria).

Fuente: elaboración propia con información de INEE, 2017.

LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN INDÍGENA

La legislación interna del país expresa claramente los derechos de la población indígena. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) indica en su artículo 2º que “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”, y el artículo 3º garantiza la educación como un derecho inherente de las personas y, por lo tanto, debe asegurarse a NNA sin importar sus condiciones sociales, étnicas o lingüísticas.

En el plano internacional, México ratificó en 1990 el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual es el principal instrumento internacional de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. También se adhirió a la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en la cual se reconoce como derecho humano de las NNA indígenas la educación de calidad con enfoque de equidad y de diversidad, acorde con su contexto étnico, lingüístico y cultural mediante el fomento de conocimientos, tradiciones, filosofías, escritura y literatura de los pueblos y comunidades indígenas.

Es por eso que —en el marco de dichos tratados internacionales, así como de la propia normativa nacional— el Estado mexicano ha desarrollado diversas acciones en materia educativa dirigidas a NNA indígenas. En preescolar y primaria, la educación básica dispone de servicios denominados “indígenas”, que buscan responder a las características lingüísticas y culturales de los diversos grupos originarios del país.⁹ Sin embargo, la modalidad indígena no existe en ocho entidades federativas: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Ciudad de México, Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas; y vale la pena subrayar que en secundaria no opera la modalidad indígena, lo que asoma la necesidad de plantear un tipo de oferta educativa acorde a las características de la población que atienden, pues el 43.4% del total de los estudiantes HLI de primaria lo hacen en primarias generales.¹⁰

De manera complementaria al servicio educativo, existen diversos programas operados y diseñados por distintas dependencias gubernamentales que buscan coadyuvar a la mejora de la educación indígena. Hasta 2016, se identificaron 29 acciones, estrategias y programas para atención educativa dirigida a niños y niñas indígenas, éstos son operados por ocho instituciones a nivel federal (Ver Tabla 2).

⁹ Artículo 38 de la Ley General de Educación (SEP, 2016).

¹⁰ INEE (2017).

Como se observa, hay varios programas que apoyan el servicio educativo y que buscan atender varias de las líneas de trabajo que enmarca el Plan Sectorial de Educación. Pese a estos esfuerzos, la deuda histórica con esta población sigue siendo grande, pues la situación actual y el perfil educativo de NNA indígenas, particularmente de los HLI, es un claro indicio de que tiene mayores probabilidades de no completar su escolaridad obligatoria.

Sin duda alguna, es necesario mejorar estos indicadores para lo cual es inevitable asirse a los mandatos constitucionales y a los tratados internacionales para proponer nuevas soluciones que acorten las brechas y mejoren la calidad de la educación de NNA indígenas.

TABLA 2. PROGRAMAS, ACCIONES Y ESTRATEGIAS QUE INCLUYEN LA ATENCIÓN EDUCATIVA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES INDÍGENAS EN EDUCACIÓN BÁSICA

Ámbito de acción	Programas, acciones y estrategias	Institución/ instancia responsable	Total	
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> Programa Escuelas al Cien Programa de la Reforma Educativa Programa Escuelas de Tiempo Completo 	INIFED	5	
	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	CDI		
	Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria	CONAFE		
Perfil y formación docente	<ul style="list-style-type: none"> Programa para la Inclusión y Equidad Educativa Estrategia integral para la profesionalización de Docentes de Educación Indígena Formación inicial para docentes en educación preescolar y primaria intercultural bilingüe 	SEP	7	
	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Desarrollo Profesional Docente SPD/ ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia 	CNSPD		
	Licenciaturas en Educación Indígena en educación preescolar y Educación Primaria en el Medio Indígena	UPN		
	Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria	CONAFE		
Currículo, Enseñanza de la lengua y Materiales Educativos	<ul style="list-style-type: none"> Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa 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 	SEP	10	
	Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria	CONAFE		
	Programa Especial de Educación Intercultural	CGEIB-SEP		
	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Apoyo a la educación indígena Política pública intercultural del Lenguaje 	CDI		
		INALI		
Gestión escolar y participación de la comunidad	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	SEP	7	
	<ul style="list-style-type: none"> 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			29

LECCIONES APRENDIDAS

México se encuentra en la región en la que, de acuerdo con los estudios correspondientes, se llevan a cabo la mayor cantidad de programas sobre educación indígena y más buenas prácticas se registran. Por ejemplo, el Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI) documentó que los esfuerzos de África y Asia se encuentran aún lejanos de lo que se hace en Latinoamérica.¹¹

Los países aceptan que las políticas educativas forman parte de un entramado que las vincula con lo social, lo económico, lo laboral y, en muchos casos, lo migratorio. Esto se hace visible en Chile, por ejemplo, donde las comunidades indígenas más pequeñas tienen Centros Educativos Culturales de la Infancia (CECI) y espacios conocidos como jardines familiares, laborales. Esto forma parte del Programa Educativo Alternativo de Atención del Párvulo que lleva a cabo la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) en sitios que aporta la propia comunidad.

En México aún no se registra una iniciativa de esta dimensión nacional, pero abundan los proyectos locales destacados que, con el apoyo federal, pueden señalar el rumbo de las políticas públicas en las que confluyan la educación y el bienestar social (Ver Tabla 3).

Además de los proyectos aquí mencionados, existen otros de carácter estatal o municipal que han establecido acuerdos con instancias internacionales o nacionales para la atención educativa de esta población. En este grupo sobresalen los que cuentan con la participación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) u organizaciones de la sociedad civil (OCS).¹²

TABLA 3. EXPERIENCIAS NACIONALES EXITOSAS EN EDUCACIÓN INDÍGENA

Programa	Entidad en la que opera	Características
Tárhexperakua, Creciendo Juntos	Michoacán	<ul style="list-style-type: none"> Los docentes aprenden a usar su lengua en el aula con precisión y orgullo. Los estudiantes aprenden a leer, escribir y hacer matemáticas durante tres horas al día, en p'urhepecha y durante una hora al día aprenden español como segunda lengua.
Doble inmersión	Guerrero	<ul style="list-style-type: none"> Incluye a 25 escuelas primarias indígenas ubicadas en la región amuzga del estado. Las escuelas destinan espacios distintos para el aprendizaje, uno en ñomndaa (donde conviven la mitad del día) y otro en español (donde conviven la otra mitad del día).
Aprendizaje en tres lenguas	Puebla	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto de triple inmersión que enseña en náhuatl, español e inglés. Participan 15 escuelas preescolares y 2 escuelas primarias indígenas de la zona escolar 108. Atiende a NNA de descendencia nahua, cuyos padres y madres migran por temporadas a Estados Unidos de América para trabajar y luego retornan.
Comunalismo y aprendizaje situado	Puebla	<ul style="list-style-type: none"> El proyecto educativo ha sido desarrollado en la Telesecundaria Tetsijtsilín del municipio de Cuetzalan. Su metodología pedagógica tiene un fuerte enfoque en el comunalismo y en el aprendizaje situado. Se enseña la revaloración y la práctica de la lengua materna (náhuatl) a través de la participación activa de los estudiantes en una variedad de proyectos basados en la comunidad y que pueden ser agroindustriales, ambientales o de recolección de datos.
Modelo Educativo Integral	Oaxaca	<ul style="list-style-type: none"> Se implementa en 44 bachilleratos integrales comunitarios (BIC) distribuidos en las ocho regiones del estado. Atienden a estudiantes de 11 diferentes grupos originarios en el estado; algunos hablan y escriben en su lengua originaria y otros aprenden a hablar, leer y escribir en su lengua originaria por primera vez en el BIC.

Fuente: elaboración propia con información de Feltes, 2017.

¹¹ SITEAL (2011).

¹² Muchas de estas experiencias están en el documento *Buenas prácticas sobre educación indígena* de la Serie Buenas Prácticas de la UNICEF (2014).

De acuerdo con lo anterior, las lecciones aprendidas se desglosan en áreas significativas para el diseño oportuno de políticas nacionales y estatales en el campo de la educación indígena:

- Fortalecer la equidad y la inclusión.
- Atender la diversidad poblacional.
- Afirmar la educación pertinente.
- Explicitar el enfoque intercultural.
- Refrendar el bilingüismo como eje identitario.
- Fortalecer la tríada esencial de información, conocimiento e innovación.
- Sistematizar la participación poblacional para definir la educación local adecuada.
- Vitalizar la coordinación interinstitucional.
- Encauzar el empoderamiento.

**SEIS RECOMENDACIONES
 DE POLÍTICA PARA MEJORAR
 LA ATENCIÓN EDUCATIVA
 DE NNA INDÍGENAS**

A partir de los retos, los proyectos y los aprendizajes analizados en este documento, es posible enunciar desafíos y recomendaciones globales. En el caso de las necesidades, se plantean las siguientes: reforzar las iniciativas existentes; instaurar políticas que disminuyan las distancias culturales entre el aula y la comunidad, y valorar las experiencias nacionales e internacionales.

Son seis las recomendaciones para formalizar la calidad de los servicios educativos para NNA indígenas, las cuales han sido formuladas en las Directrices del INEE para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas:

1

Fortalecer el enfoque de inclusión, equidad y no discriminación en la política educativa nacional, con énfasis en la atención y la participación de la población indígena. Esto adquiere visibilidad en tópicos específicos: el fortalecimiento del presupuesto correspondiente, con apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); la aplicación de políticas educativas con enfoque de salvaguardia cultural acentuada en el idioma —incluye la solidez de las áreas gestoras y la vinculación interinstitucional— con pleno reconocimiento de las características poblacionales locales, y el impulso a los programas de la Secretaría de Educación Pública (SEP) que apuntalan la multiculturalidad y la colaboración activa de otras instituciones gubernamentales que permiten desarrollar políticas integrales acordes con la realidad escolar y su contexto.

2 Robustecer el vínculo entre la escuela y la comunidad, como ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, y base de la pertinencia y la calidad de la educación que reciben. En aras de esto, las poblaciones locales requieren espacios, métodos y regulaciones para la expresión clara y oportuna sobre la oferta educativa que recibirán. A su vez, estas voces deben tener cauces de valoración y validación en tiempos y formas útiles para el sistema educativo. Además, las consultas deben contemplar los ámbitos culturales que confluyen en la práctica del idioma originario.

3 Establecer un modelo curricular que favorezca la interculturalidad en toda la educación obligatoria y garantice su pertinencia cultural y lingüística para la población indígena. Para esto es imprescindible afirmar la interculturalidad en la enseñanza de todos los estudiantes, indígenas y no indígenas, así como la definición de metodologías y materiales que faciliten un bilingüismo equilibrado (dominio oral y escrito del español y de la lengua originaria propia) y que respondan a las necesidades, las expectativas y las características poblacionales. En este sentido, es prioritaria la participación de instancias especializadas en gestión cultural, diálogo de identidades, equidad de género y revitalización lingüística, como el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI).

4 Garantizar el desarrollo profesional de docentes y directivos acorde con las necesidades educativas y los derechos de la niñez indígena. Esto implica que los docentes y los directivos posean características profesionales y culturales acordes con las características del contexto: dominio de la lengua madre, conocimiento de las artes y las tradiciones, reconocimiento de la cosmovisión, conciencia del calendario cultural y competencias de gestión comunitaria. Estas particularidades se convierten en elementos esenciales de la formación inicial y continua docente.

5 Garantizar centros escolares con infraestructura y equipamiento que respondan a las necesidades de las comunidades indígenas. Esto —unido a los correctos servicios y equipamientos— instaure ecosistemas locales de conocimiento y aprendizaje. Es decir, la singularidad cultural se refleja en la singularidad escolar construida con apego a las normativas vigentes. En términos arquitectónicos, por ejemplo, lo mejor es reconocer los valores y las posibilidades de la arquitectura vernácula desde el enfoque de la población. También en este punto es trascendente la participación de los especialistas gubernamentales y civiles.

6 Impulsar la mejora y la innovación permanente de la educación para la niñez indígena. Esto parte del análisis de las experiencias exitosas, el reconocimiento de los hábitos deficientes y la determinación de parámetros claros de calidad educativa, pertinencia intercultural y participación comunitaria. Si estos rubros son delimitados con precisión, es posible impulsar estrategias, métodos y herramientas de innovación que logren mejoras en las escuelas, los procesos de enseñanza, los vínculos con la comunidad y la actualización de los docentes.

REFERENCIAS

Feltes J.M. (2017). *Metodologías pedagógicas para el desarrollo de las habilidades del bilingüismo, la biteracidad y la comprensión intercultural en dos o más lenguas nacionales*. México: INEE.

INALI. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (2009). *Catálogo de las lenguas indígenas nacionales. Variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geostadísticas*. México: autor.

INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2006). *La Calidad de la Educación Básica en México 2006. Informe Anual 2006*. México: autor. Recuperado de <https://www.oei.es/historico/noticias/spip.php?article1715>

INEE (2016). *Mapeo de la acción pública dirigida a la atención de las niñas, niños y adolescentes indígenas*. México: autor.

INEE (2017). *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas*. México: autor.

INEE y UNICEF. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2016). *Panorama Educativo de la Población Indígena 2015*. México: autor. Recuperado de <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016%20/ mesa-PEPI/PEPI.pdf>

Rubio, J. (2014). *Censos y población indígena en México: Algunas reflexiones*. Serie Estudios y Perspectivas. México: CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36858/1/S1420252_es.pdf

SEP. Secretaría de Educación Pública (2016). Ley General de Educación. Recuperado de http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf

SITEAL. Sistema de Tendencias Educativas en América Latina (2011). *La educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2011*. Buenos Aires: IPEE-UNESCO/OEI. Recuperado de http://www.siteal.iipe.unesco.org/informe_2011

UNICEF (2014). *Buenas prácticas sobre educación indígena*. Serie Buenas Prácticas. México: autor. Recuperado de https://www.unicef.org/mexico/spanish/BP_Educacion_Indigena.pdf



Av. Barranca del Muerto 341, Col. San José Insurgentes, Del. Benito Juárez
C.P. 03900, Ciudad de México, México | 5482 0900 | www.inee.edu.mx



INEEmx



@INEEmx



INEEmexico



/ineemx