



Evaluación de la política educativa dirigida a la población indígena en educación básica



Resultados de evaluaciones

Políticas y programas



Evaluación de la política educativa dirigida a la población indígena en educación básica



Políticas y programas

Evaluación de la política educativa dirigida a la población indígena en educación básica

Primera edición, 2017

ISBN: 978-607-7675-97-6

Autor

Rosa Guadalupe Mendoza Zuany

D. R. © Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
Barranca del Muerto 341, Col. San José Insurgentes, Del. Benito Juárez,
C.P. 03900, Ciudad de México.

Edición

Blanca Estela Gayosso Sánchez

Diseño y formación

Martha Alfaro Aguilar

Corrección

Hugo Soto de la Vega

Fotografía de portada

©INEE México, Juan Carlos Ángulo

Hecho en México.

Distribución gratuita. Prohibida su venta.

Consulte el catálogo de publicaciones en línea: www.inee.edu.mx

Publicación a cargo de la Unidad de Normatividad y Política Educativa.
El contenido, la presentación, así como la disposición en conjunto y de cada página de esta obra son propiedad del INEE. Se autoriza su reproducción por cualquier sistema mecánico o electrónico, para fines no comerciales. Cítese de la siguiente manera:

Mendoza, R.G. (2017). *Evaluación de la política educativa dirigida a la población indígena en educación básica*. México: INEE.

Siglas y acrónimos

AAD	Asesor académico de la diversidad social, lingüística y cultural
ABCD	Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo
ACE	Alianza por la Calidad de la Educación
AEL	Autoridad educativa local
AGE	Apoyo a la Gestión Escolar
AGEB	Área Geoestadística Básica
APEC	Asociación Promotora de Educación Comunitaria
API–EIMLE	Asesoría Pedagógica Itinerante–Estrategia Integral para la Mejora del Logro Educativo
ATP	Asesor técnico–pedagógico
CCDI	Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CE	Comunidades escolares
CED	Comité de Escuelas Dignas
CEDE	Centros de Desarrollo Educativo
CEMABE	Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial
CENDI	Centro de Desarrollo Infantil
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A. C.
CEPS	Consejos Escolares de Participación Social
CGEIB	Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe
CI	Cultura Indígena
CLS	Consejo Local de Selección
CNSPD	Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONALITEG	Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
CONAPASE	Consejo Nacional de Participación Social en la Educación
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CREDE	Centros Regionales de Desarrollo Educativo
CTE	Consejo Técnico Escolar
CTZ	Consejo Técnico de Zona
DE	Derecho a la Educación
DEI	Dirección de Educación Indígena
DGDC	Dirección General de Desarrollo Curricular
DGDGIE	Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa

DGEI	Dirección General de Educación Indígena
DGEP	Dirección General de Evaluación de Políticas
DGESPE	Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación
DGIE	Dirección de Gestión e Innovación Educativa
DGMIE	Dirección General de Materiales e Informática Educativa
DNUDPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
DOF	Diario Oficial de la Federación
ECEA	Evaluación de las Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje
EGC	Examen General de Conocimientos
EIMLE	Estrategia Integral para la Mejora del Logro Educativo
ELDEB	Estrategias Locales para el Desarrollo de la Educación Básica
Escuelas al CIEN	Certificados de Infraestructura Educativa Nacional
ETC	Escuelas de Tiempo Completo
FEEC	Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad
FONADIN	Fondo Nacional de Infraestructura
HLI	Hablantes de lengua indígena
ICE	Índice de Carencia Educativa
ICHIFE	Instituto Chihuahuense de Infraestructura Física y Educativa
IEBEM	Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos
IES	Instituciones de Educación Superior
INALI	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INIFECH	Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Chiapas
INFED	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
L	Lengua
L1	Primera lengua
L2	Segunda lengua
LEC	Líder para la educación comunitaria
LEI	Licenciatura en Educación Indígena
LEPEPMI	Licenciatura en Educación Preescolar y Educación Primaria para el Medio Indígena
LGSPD	Ley General del Servicio Profesional Docente
MAEPI	Modalidad de Atención Educativa a la Población Indígena
MAEPIM	Modalidad de Atención Educativa a la Población Indígena Migrante
NNA	Niñas, niños y adolescentes
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAED	Programa Asesor Técnico–Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural
PAEI	Programa de Apoyo a la Educación Indígena
PEAGE	Programa Estatal de Apoyo a la Gestión Escolar
PEC	Programa Escuelas de Calidad
PEEARE	Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo

PEEI	Programa Especial de Educación Intercultural
PEMLE	Programa Emergente para la Mejora del Logro Educativo
PETC	Programa Escuelas de Tiempo Completo
PIEE	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa
PNPSVD	Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia
PP	Política Pública
PPI	Perfiles, parámetros e indicadores
PRE	Programa de la Reforma Educativa
PRODEP	Programa de Desarrollo Profesional Docente
PRONAP	Programa Nacional de Actualización Permanente
PROSPERA	Programa de Inclusión Social
ROP	Reglas de operación
SATE	Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela
SBME	Sistema Básico de Mejora Educativa
SEB	Subsecretaría de Educación Básica
SED	Sistema de Estudios Docentes
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEFIPLAN	Secretaría de Finanzas y Planeación
SEGEY	Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEV	Secretaría de Educación de Veracruz
SIGE	Sistema Integral de Gestión Educativa
SIGED	Sistema de Información y Gestión Educativa
SPD	Servicio Profesional Docente
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UADY	Universidad Autónoma de Yucatán
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (<i>United Nations Children's Fund</i>)
UPN	Universidad Pedagógica Nacional
UPNECH	Universidad Pedagógica Nacional del Estado de Chihuahua

Índice

11	Introducción
17	1. Materiales educativos
19	1.1. Análisis del diseño de las acciones gubernamentales para el desarrollo de materiales educativos
19	1.1.1. Equidad en el diseño
36	1.1.2. Congruencia en el diseño
44	1.2. Análisis de la implementación de las acciones gubernamentales para el desarrollo de materiales educativos
44	1.2.1. Suficiencia en la implementación
53	1.2.2. Oportunidad en la implementación
58	1.2.3. Articulación en la implementación
62	1.3. Conclusiones sobre el diseño y la implementación de las acciones gubernamentales para el desarrollo de materiales educativos
67	2. Perfil y formación docente
71	2.1. Análisis del diseño de los programas, estrategias y acciones que atienden el perfil y la formación docente
71	2.1.1. Equidad en el diseño
90	2.1.2. Pertinencia en el diseño
98	2.2. Análisis de la implementación de los programas, estrategias y acciones que atienden el perfil y la formación docentes
98	2.2.1. Pertinencia en la implementación
109	2.2.2. Coordinación y articulación en la implementación
115	2.3. Conclusiones sobre el diseño y la implementación de los programas, estrategias y acciones que atienden el perfil y la formación docentes
119	3. Infraestructura y equipamiento
120	3.1. Análisis del diseño de los programas que atienden la infraestructura y el equipamiento
121	3.1.1. Equidad en el diseño
128	3.1.2. Pertinencia en el diseño
130	3.1.3. Coherencia en el diseño
138	3.1.4. Congruencia en el diseño
139	3.2. Análisis de la implementación de los programas que atienden la infraestructura y el equipamiento

140	3.2.1. Equidad en la implementación
148	3.2.2. Adaptabilidad en la implementación
155	3.2.3. Coordinación y articulación en la implementación
160	3.3. Conclusiones sobre el diseño y la implementación de los programas que atienden la infraestructura y el equipamiento
165	4. Gestión escolar y participación comunitaria
168	4.1. Análisis del diseño de los programas que coadyuvan a la gestión escolar y a la participación comunitaria
168	4.1.1. Congruencia en el diseño
171	4.1.2. Pertinencia en el diseño
178	4.1.3. Coherencia en el diseño
185	4.2. Análisis de la implementación de los programas que coadyuvan a la gestión escolar y a la participación comunitaria
185	4.2.1. Coordinación en la implementación
193	4.2.2. Articulación en la implementación
195	4.2.3. Adaptabilidad en la implementación
200	4.3. Conclusiones sobre el diseño e implementación de los programas que coadyuvan a la gestión escolar y a la participación comunitaria
205	5. Recomendaciones
205	5.1. Materiales educativos
209	5.2. Perfil y formación docente
212	5.3. Infraestructura y equipamiento
215	5.4. Gestión y participación comunitaria
221	Referencias bibliográficas
231	Anexo

Introducción

Uno de los propósitos de esta evaluación de la política de educación básica dirigida a niñas, niños y adolescentes indígenas es que constituye un insumo clave para la fundamentación y construcción de directrices para la mejora de la atención educativa dirigida a niños, niñas y adolescentes (NNA) indígenas. En particular, busca valorar las acciones públicas que el Estado mexicano ha diseñado e implementado para garantizar el derecho a una educación de calidad de esta población. Así, resulta imprescindible conocer cómo se están articulando los diversos componentes de esta política educativa y sus programas para dar cumplimiento a este derecho.

En este sentido, esta evaluación tiene el objetivo de valorar el diseño y la implementación de esta política, con el propósito de identificar los avances, brechas y déficits de la acción pública y de fortalecer los insumos de información necesarios para generar directrices de mejora en la materia. A partir de la sistematización e interpretación de los resultados de la Consulta Previa, Libre e Informada realizada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en 2014, se abordan en esta evaluación cuatro de los siete ejes ahí propuestos: materiales educativos,¹ infraestructura y equipamiento, perfil y formación docente y gestión escolar y participación comunitaria. Con el objetivo de disponer de un referente claro para el desarrollo de esta evaluación, se presentan las definiciones de cada eje en los capítulos correspondientes.²

La relevancia de esta evaluación radica en la posibilidad de enriquecer el panorama que brinda la consulta acerca de las problemáticas y referentes de mejora identificados por los actores participantes en ese importante ejercicio, a partir de lo que el Gobierno federal y los estatales están instrumentando para atender esas problemáticas a través de programas, acciones y estrategias específicas con metas concretas que pueden coincidir o no con los actores consultados.

Es importante mencionar que los NNA indígenas acuden a escuelas de todo el Sistema Educativo Nacional (SEN) y no solamente se concentran en escuelas de la modalidad indígena o comunitaria. Sin embargo, con el fin de delimitar el objeto de estudio, la evaluación se

¹ No se consideró evaluar sus contenidos, sino aspectos de logística de distribución correcta, a tiempo, en buen estado, así como su producción a nivel de entidades federativas.

² En aras de definir los principales problemas de cada eje de análisis, se hizo una revisión, sistematización y análisis de las problemáticas expuestas en la consulta, de la investigación educativa y de lo expuesto en la propia política educativa –conformada por los programas, acciones y estrategias asociados con la mejora de cada eje, entre otros–.

centró únicamente en la política educativa dirigida a esta última población en: 1) los niveles de preescolar y primaria del subsistema indígena, 2) los niveles de preescolar, primaria y secundaria de la modalidad comunitaria indígena, y 3) las telesecundarias, por ser éstas a las que asiste la mayoría de los adolescentes indígenas.³ Así, el universo de evaluación considera precisamente aquellos servicios educativos que intencional y expresamente plantean una atención para la población indígena en el nivel básico.

A fin de cumplir con el objetivo de la evaluación, la estrategia metodológica se fundamentó en el desarrollo de trabajo de gabinete y de campo. En el estudio de gabinete se recopilaron y analizaron documentos (reglas de operación, lineamientos y criterios operativos de programas, acciones y estrategias de instancias federales, acuerdos, legislación federal, planes de trabajo, etcétera) e información estadística sobre los programas, acciones y estrategias gubernamentales dirigidas a la atención educativa a NNA indígenas. Cabe señalar que el análisis de esta información documental y estadística se complementó y se contrastó con aquella generada durante el trabajo de campo, con el fin de verificar de qué manera se ejecutan los instrumentos de política que se consideran en esta evaluación.

Por su parte, el trabajo de campo se llevó a cabo a partir de 23 entrevistas con funcionarios federales. Además, se realizaron aproximadamente 20 entrevistas semiestructuradas con funcionarios estatales en cada una de las entidades federativas y se realizaron seis grupos de discusión con supervisores, directivos y docentes, uno en cada estado seleccionado (véase el anexo 1). Se seleccionaron seis estados –Chiapas, Chihuahua, Morelos, Puebla, Veracruz y Yucatán– cuyas características dan cuenta de la diversidad de contextos a nivel nacional: estados con un alto porcentaje de población indígena (Yucatán y Chiapas), con experiencias de pilotaje de programas emblemáticos como Parámetros Curriculares (Veracruz y Morelos), con diversidad sociolingüística significativa (Puebla, Veracruz, Chiapas), de la región norte del país caracterizada por menor presencia indígena y concentrada en regiones con alto índice de marginalidad (Chihuahua), con una gran vitalidad en el uso de las lenguas indígenas (Yucatán, Puebla, Chiapas), entre otras características. A excepción de Morelos, todos los estados de la muestra se encuentran representados en la consulta. El caso de Morelos reveló lo que ocurre en un estado con un bajo porcentaje de población indígena, hablante del náhuatl fundamentalmente como segunda lengua.

Para evaluar el diseño y la implementación de las políticas educativas relacionadas con los cuatro ejes, se establecieron referentes de mejora para cada uno de ellos.⁴

³ En el ciclo escolar 2013–2014, 52.4% de los alumnos hablantes de lengua indígena (HLI) que cursan la secundaria asiste a telesecundarias (INEE y UNICEF, 2016).

⁴ Los referentes de mejora propuestos se establecieron a partir de las siguientes fuentes: 1) la normatividad internacional y nacional relacionada con la educación de los pueblos indígenas que fundamenta la educación con un enfoque de derechos, 2) la consulta como voz de actores comunitarios que plantea recomendaciones concretas a partir de sus expectativas en torno a la educación de NNA indígenas, 3) la investigación educativa como un corpus que analiza la educación para los pueblos indígenas y propone recomendaciones, 4) los propios referentes de mejora enunciados en las políticas como metas y resultados a alcanzar y que son expresados en documentos y a través de los funcionarios que coordinan programas y acciones gubernamentales que impactan la atención educativa de NNA indígenas, y 5) los propios referentes de mejora y recomendaciones expresados en los grupos de discusión con jefes de sector, supervisores, asesores técnico-pedagógicos (ATP), directores y docentes de educación indígena de los seis estados incluidos en la muestra.

Para el eje de materiales educativos, los referentes de mejora remiten a que los alumnos reciban sus materiales a tiempo, completos, nuevos, en buenas condiciones, gratuitamente, en todas las lenguas sin importar el número de hablantes, para todos los grados, que sean pertinentes culturalmente y que dispongan de material producido localmente por equipos técnicos especializados. También es importante que todos los docentes reciban los libros correspondientes.

En el eje de perfil y formación docente se presentan los referentes de mejora en el siguiente orden: perfil docente, formación inicial y formación continua. Atendiendo al derecho de NNA indígenas en cuanto a una educación pertinente desde el punto de vista lingüístico y cultural, los docentes del subsistema indígena deberían contar con un perfil especializado. Esto es: 1) ser hablantes de una lengua indígena y estar ubicados en función de la lengua que hablan, 2) contar con las competencias para impartir clases en esa lengua, escribirla correctamente y dominar la didáctica para su enseñanza como lengua materna (L1) y como segunda lengua (L2), 3) contar con la capacidad para articular conocimientos del currículum nacional con los conocimientos propios de los pueblos, logrando un currículum pertinente y construido localmente, 4) contar con un perfil sensible y que valore las culturas indígenas y los conocimientos que de ellas emanan y 5) ser profesionistas en el campo de la educación. Estos referentes proceden de los grupos de discusión con figuras educativas del subsistema indígena como supervisores y directivos.

Respecto del perfil de los líderes para la educación comunitaria (LEC) del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), se espera que incluya un nivel de escolaridad mínimo de bachillerato, con estrategias formativas de inducción más prolongadas —al menos el doble que las actuales, esto es, de dos meses— atendiendo a la necesidad de combinar una formación teórica de un mes con la inmersión en los servicios para realizar prácticas, diagnósticos, etcétera, durante al menos dos o tres semanas, y un cierre de la formación inicial de al menos una semana. En cuanto a la formación continua (que incluya acompañamiento del asesor pedagógico itinerante (API), así como tutorías especializadas), ésta debe atender las necesidades pedagógicas concretas que el LEC tiene en su aula, así como de nivelación académica propia. Estos referentes de mejora emanan de las recomendaciones de personal del CONAFE a nivel federal y de las delegaciones de los estados.

En relación con los jefes de casas y ecónomas, el referente de mejora, que emana de las recomendaciones de las coordinaciones del Programa de Apoyo a la Educación Indígena (PAEI) en el ámbito federal y estatal, es que sean personas con formación profesional y con experiencia docente, bilingües y capaces de operar las casas y comedores con liderazgo, sensibilidad y cercanía con los actores comunitarios.

Respecto de los parámetros de referencia de la formación inicial, sobresale la necesidad de que se ofrezca una formación especializada que fortalezca el carácter bilingüe e intercultural en las escuelas normales. La Universidad Pedagógica Nacional (UPN) se propone como una institución orientada a la formación continua de docentes indígenas, de telesecundaria, e incluso de LEC, mas no a la formación inicial.

El referente de formación continua se asocia con su calidad y pertinencia, es decir que sus contenidos se orienten a atender las necesidades de los docentes en las aulas, que sea impartida por especialistas y sin seguir el modelo “de cascada”, que se ofrezca en espacios cercanos a los centros educativos, con flexibilidad de horarios para no afectar la normalidad mínima escolar, y que se lleve a cabo a partir de una planeación de rutas de formación para cada docente acompañado de un seguimiento cercano.

En cuanto al eje de infraestructura y equipamiento, los referentes de mejora que se asumen en esta evaluación son los siguientes: escuelas que cuenten con una adecuada seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento, servicios sanitarios, mobiliario y equipo, bebederos, accesibilidad, área de servicios administrativos, conectividad y espacios de usos múltiples. Estos referentes emanan de los componentes de los programas Escuelas Dignas y Certificados de Infraestructura Educativa Nacional (Escuelas al CIEN). Se añaden referentes que emanan de la consulta y de los grupos de discusión con figuras educativas: una infraestructura construida expresamente para funcionar como escuela, con equipamiento adecuado para los niveles educativos que se atienden y con adaptaciones de acuerdo con los contextos, clima y ubicación geográfica.

Los referentes de mejora para el eje de gestión escolar y participación comunitaria son los siguientes: una política de gestión escolar que considere las características propias de las escuelas indígenas y telesecundarias, que en su mayoría son unitarias y bido-centes y son encabezadas por directores que a la vez son docentes; directivos que sean líderes con actitudes favorables para el trabajo que desempeñan, comprometidos con la comunidad y con vocación de servicio, con capacidad para adecuar el currículo a los distintos contextos comunitarios y que rindan cuentas. Para una atención pertinente, se debe contar con supervisiones por nivel educativo, con los recursos para visitar las escuelas bajo su jurisdicción de forma oportuna, continua y atendiendo señaladamente la gestión académica.

Para el fortalecimiento de la autonomía de la gestión se requieren apoyos económicos y técnicos continuos; esto no implica la transferencia de la responsabilidad económica para el funcionamiento de las escuelas. Se reconocen las formas de participación de las comunidades, aunque no precisamente coincidan con la estructura y con las dinámicas que se propone para los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS). Estos referentes emanan de la consulta y de las opiniones de gestores educativos en la modalidad indígena, esto es, jefes de sector, supervisores y directores participantes en los grupos de discusión. En cuanto a las Casas y Comedores del Niño Indígena, los referentes de mejora son los siguientes: la participación contundente y activa de los padres de familia, de las comunidades anfitrionas de las casas y comedores, y de las autoridades locales con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y sus delegaciones estatales, para colaborar con los jefes de casas y ecónomas, así como presupuesto suficiente y oportuno y apoyo técnico proveniente del PAEL.

La valoración de los programas, acciones y estrategias se fundamentó en el análisis de los criterios de equidad, pertinencia, congruencia, coherencia, suficiencia, oportunidad, coordinación y articulación, en las fases de diseño e implementación de la política educativa dirigida a este sector de la población, dependiendo del eje y de la fase evaluada. Lo anterior con el objetivo de identificar las brechas y los déficits entre el diseño de los programas, acciones y estrategias y su efectiva ejecución, a partir de la construcción de la cadena de implementación que inicia con la federación (macro-), continúa con las entidades federativas (meso-) y concluye con los jefes de sector, supervisores, directores y docentes (micro-). Esta descripción se logra con las narraciones de los actores encargados de la implementación a nivel federal, estatal y dentro de las escuelas.

El documento se organiza en cinco capítulos. Los cuatro primeros abordan los resultados observados en cada uno de los ejes de evaluación: materiales educativos; perfil y formación docente; infraestructura y equipamiento; y gestión escolar y participación de la comunidad. En el último capítulo se presentan las recomendaciones de política pública para cada uno de los ejes. Los anexos de cada capítulo presentan, por su parte, referentes importantes para el diseño de la evaluación y valoración de los programas, acciones y estrategias públicas.

1. Materiales educativos

Según el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la calidad de la educación se relaciona con varios componentes, entre ellos, la disposición de materiales que garanticen el máximo logro en el aprendizaje por parte de los estudiantes. Los materiales educativos se definen como gratuitos, provistos por la Secretaría de Educación Pública (SEP) para la educación básica, tanto para docentes como para alumnos: libros de texto, libros para las bibliotecas escolares y de aula, materiales audiovisuales, materiales multimedia y materiales y recursos educativos informáticos (SEP, 2011, 19 de agosto).

Se han identificado varios problemas en cuanto a la producción y la distribución de materiales educativos, tanto en la Consulta Previa, Libre e Informada como en la investigación educativa. Los principales son: no hay materiales en todas las lenguas para el caso de primaria, no hay materiales en lenguas indígenas para secundaria, los materiales no son pertinentes culturalmente ni se relacionan con los contextos locales, no llegan completos, no llegan a tiempo ni en buen estado a las escuelas y no son gratuitos, ya que la distribución tiene un costo para los padres de familia. Adicionalmente, los docentes que participaron en los grupos de discusión durante esta evaluación mencionaron que no saben cómo utilizar los materiales que reciben, ya que la capacitación al respecto es deficiente o nula. Por otro lado, en las entidades federativas no se cuenta con presupuesto para ello; y, si lo hay, es insuficiente para el desarrollo de materiales locales.

Los referentes de mejora, en este ámbito, remiten a que los alumnos reciban sus libros a tiempo, completos, nuevos, en buenas condiciones, gratuitamente, en todas las lenguas sin importar el número de hablantes, para todos los grados; que sean pertinentes culturalmente y que se disponga de material producido localmente por equipos técnicos especializados. También es importante que todos los docentes reciban los libros correspondientes.

Cabe destacar que estos referentes de mejora no son precisamente compartidos por quienes diseñan e implementan programas y acciones en este ámbito, por razones de factibilidad. Por ello, en instancias como la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) se plantean referentes de mejora que apuntan a la cobertura de lenguas mayoritarias y a la estrategia de libros cartoneros para propiciar la producción de libros en las escuelas, sobre todo en aquellas cuyos alumnos no disponen de libros en sus lenguas.

A nivel federal se identifican cinco instancias que tienen una injerencia importante, al llevar a cabo acciones y estrategias para el desarrollo y distribución de materiales educativos para niñas, niños y adolescentes (NNA) indígenas:

1. DGEI, específicamente con la producción de títulos para docentes y alumnos para escuelas indígenas preescolares y primarias, y con la estrategia del libro cartonero.
2. Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), específicamente con la producción de materiales para los líderes para la educación comunitaria (LEC) y otros títulos de colecciones del Consejo que nutren las bibliotecas de sus servicios educativos.
3. Dirección General de Materiales e Informática Educativa (DGMIE), con libros de texto gratuitos y otros materiales para todos los niños de México, en los cuales se reconoce la diversidad cultural y lingüística del país.
4. Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB), con libros de carácter complementario sobre el enfoque intercultural que han orientado de forma más contundente hacia escuelas regulares.
5. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), para la normalización lingüística de lenguas originarias y la producción de material didáctico para la enseñanza de las lenguas indígenas como lengua materna (L1) y segunda lengua (L2), aunque sin ser precisamente diseñado para su uso en educación básica.

Desde la federación, la instancia especializada en la producción de materiales es la DGEI. Los materiales educativos para educación indígena constituyen un elemento central para el aprendizaje por parte de NNA indígenas. La DGEI tiene como uno de sus objetivos específicos: “Elaborar y actualizar materiales educativos lingüística y culturalmente pertinentes, vinculándolos a los programas de estudio vigentes, diversificando sus contenidos y contextualizando los aprendizajes” (DGEI, 2016a). Para cumplir este objetivo, diseña libros de texto en lenguas indígenas, para que acompañen a los libros de texto generales en español que NNA mexicanos reciben. Tiene además un programa editorial que consiste en producir (determinar contenidos, editar, ilustrar, corregir), difundir y dar seguimiento a la distribución de materiales educativos para las escuelas indígenas preescolares y primarias.

En las entidades federativas, los cuerpos técnicos locales implementan acciones diseñadas a nivel federal para la producción de materiales (por ejemplo, libros cartoneros) y también desarrollan proyectos susceptibles de ser apoyados mediante el Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE). También se observan iniciativas propias para el desarrollo de materiales educativos en coordinación con academias de lenguas indígenas, asociaciones civiles y colectivos de maestros organizados o convocados por las secretarías de educación de los estados y, específicamente, por las direcciones de educación indígena.

Es importante mencionar que para la evaluación de este eje se consideran acciones gubernamentales que no constituyen programas con reglas de operación ni con criterios ni lineamientos a los cuales se pueda recurrir para analizar su diseño y posterior implementación. Por ello, se recurre a lo que los funcionarios de diversas instancias han compartido en cuanto al diseño de acciones para el desarrollo de materiales.

Además, se identifican seis programas que coadyuvan con apoyos económicos para el desarrollo o compra de materiales educativos directamente por parte de las autoridades educativas locales (AEL), de las escuelas y de servicios del CONAFE:

1. Programa Escuelas de Calidad (PEC), para la adquisición de materiales.
2. Programa de la Reforma Educativa (PRE), para la adquisición de materiales con su componente 2.
3. Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC), para la adquisición de materiales.
4. PIEE, para el desarrollo de propuestas que contextualicen los materiales educativos de escuelas indígenas, unitarias y multigrado, y en telesecundaria para la capacitación para el uso de materiales.
5. Programa de Apoyo a la Educación Indígena (PAEI), para material escolar y didáctico de beneficiarios de las Casas y Comedores del Niño Indígena.
6. Programa de Inclusión Social (PROSPERA), para adquisición y reposición de útiles escolares.

A continuación, se presenta la evaluación del diseño de acciones gubernamentales que inciden en la producción y distribución de materiales educativos, seguida del análisis de la macroimplementación (desde la federación), la mesoimplementación (en las AEL) y la microimplementación (en jefaturas de sector, supervisiones y escuelas) en los seis estados que conforman la muestra.

1.1 Análisis del diseño de las acciones gubernamentales para el desarrollo de materiales educativos

En este apartado se analiza el diseño de acciones gubernamentales y programas que contribuyen a que NNA indígenas tengan materiales educativos pertinentes y en sus lenguas originarias. Es importante mencionar que, en el ámbito de materiales educativos, la mayoría de las acciones gubernamentales no forman parte de programas con reglas de operación (ROP). Esto conduce a un análisis dirigido más a acciones de instancias que participan en el desarrollo de materiales, que a programas específicos.

1.1.1 Equidad en el diseño

Se evalúa el planteamiento de acciones y programas para la producción y distribución de materiales educativos para NNA indígenas en educación básica en todas las lenguas¹ y para todos los grados, en atención a su derecho a una educación en su propia lengua y al reconocimiento de las condiciones de rezago histórico y castellanización a que fueron sometidos.

¹ El Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) cataloga 11 familias lingüísticas; una familia lingüística se define como “un conjunto de lenguas cuyas semejanzas estructurales y léxicas se deben a un origen histórico común”. Dentro de esas 11 familias se ubican 68 agrupaciones lingüísticas; una agrupación lingüística se define como “el conjunto de variantes lingüísticas comprendidas bajo el nombre dado históricamente a un pueblo indígena”. La variante “se define como una forma de habla que: a) presenta diferencias estructurales y léxicas en comparación con otras variantes de la misma agrupación lingüística, y b) implica para sus usuarios una determinada identidad sociolingüística, que se diferencia de la identidad sociolingüística de los usuarios de otras variantes”. Para el INALI, las 364 variantes identificadas deben ser tratadas como lenguas en el ámbito educativo, lo cual complejiza la atención a NNA indígenas hablantes de esta gran diversidad y número de variantes: “La categoría lengua –o idioma– intermedia en términos de inclusión entre agrupación lingüística y variante lingüística, se define como un sistema de comunicación socializado mediante el cual dos o más individuos que se identifican como o con miembros de una comunidad lingüística pueden codificar y decodificar, en un plano de mutua inteligibilidad, los mensajes orales o escritos que llegasen a intercambiar” (DOF, 2008, 14 de enero).

Lo anterior en un afán de reconocer la diversidad cultural y lingüística a través de acciones contundentes y con suficiente presupuesto, para la superación de las condiciones desfavorables mencionadas y el logro de la redistribución en el acceso y la oportunidad de contar con materiales de calidad.

A partir de 1993 y hasta 2006, la DGEI emprendió el diseño de libros de texto en algunas lenguas indígenas mayoritarias de primero a cuarto grados de primaria (aunque no se avanzó hasta cuarto grado en todas las lenguas), apegado al plan de estudios de 1993. Para algunas de estas lenguas, además del libro de texto, se produjeron cuadernos de trabajo, libros de lectura y libros de ejercicios. Cabe mencionar que no constituyen traducciones de los libros de texto en español, ni se diseñaron libros por asignatura; se trata de un libro de texto. Éstos no son para enseñar las lenguas indígenas, sino para alfabetizar a los niños y niñas cuya lengua materna (L1) es alguna de estas lenguas. Éstos, con los libros de texto en español, han constituido el paquete que se entrega año con año a NNA indígenas hablantes de lenguas indígenas para las cuales se desarrollaron libros de texto. Los NNA indígenas hablantes de otras lenguas sólo reciben libros de texto en español (véase el anexo 7).

En 2009, inició la nueva generación de materiales² que integra Marcos Curriculares, la Asignatura de la Lengua Indígena (Parámetros Curriculares), la Biblioteca Escolar Indígena

² “La Nueva Generación de Materiales de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) constituye una propuesta metodológica de esta Dirección para abordar contenidos educativos con pertinencia, en prácticas de aula donde convergen —por sus alumnos, docentes, y ambientes comunitarios— contextos diversos. Se trata de un modelo educativo especializado en el marco de la igualdad de derechos, que da respuesta a la diversidad presente en las aulas de educación indígena y para la niñez migrante con enfoque de educación inclusiva. El modelo se genera como idea en 2008 e inicia su concreción en 2009” (Olvera y Araiza, 2014).

Se producen materiales impresos y digitales para coadyuvar a la profesionalización; es notorio que no se dispone de un espacio en la web de la DGEI para compartir estos materiales, y que se hacen públicos en http://issuu.com/dgei_libros.

Los materiales para docentes de preescolar son los siguientes: *Marco curricular de la educación preescolar indígena y de la población migrante* (integrado por dos fascículos: “Fundamentación normativa de la educación preescolar para niñas y niños en contexto y situación migrante” y “Metodología para el desarrollo de proyectos didácticos”); *Juegos y materiales educativos de la niñez indígena y migrante. Preescolar. Guía-cuaderno del docente*; *Los colores y las sombras según la ciencia. Guía del docente. Ciencias, tecnologías y narrativas de las culturas indígenas y migrantes. Guía-cuaderno del docente. Preescolar*.

Los materiales para docentes de primaria son los siguientes: *Marco curricular de la educación primaria indígena y de la población migrante. Fundamentación normativa de la educación primaria migrante*; *Los colores y las sombras según la ciencia. Guía del docente. Cuaderno de Ciencias, tecnologías y narrativas de las culturas indígenas y migrantes. Primaria indígena y de la población migrante. Ciclo I (1° y 2°). Guía-cuaderno del docente*; *Cuaderno de ciencias, tecnologías y narrativas de las culturas indígenas y migrantes. Primaria indígena y de la población migrante. Ciclo II (3° y 4°). Guía-cuaderno del docente*; *Los colores y las sombras según la ciencia. Guía del docente. Apoyo educativo. Primaria Indígena y de la población migrante. Ciclo III (5° y 6°). Guía-cuaderno del docente*; *Guía-Cuaderno de exploración del medio sociocultural. Primer, segundo y tercer ciclo*. Además de los libros para el maestro para las asignaturas Maya, Tutunakú, Náhuatl, Hñähñu, para primaria indígena, primer ciclo (primer y segundo grados) y del libro para la asignatura Español como segunda lengua, para primaria indígena, primer ciclo (primer y segundo grados).

Para alumnos de primaria, los materiales son: *Cuaderno de ciencias, tecnologías y narrativas de las culturas indígenas y migrantes. Seres vivos y astronomía. Primaria Indígena. Ciclo I (1° y 2°). Cuaderno del alumno*; *Cuaderno de ciencias, tecnologías y narrativas de las culturas indígenas y migrantes. Primaria Indígena. Ciclo II (3° y 4°). Cuaderno del alumno*; *Cuaderno de ciencias, tecnologías y narrativas de las culturas indígenas y migrantes. Primaria indígena. Ciclo III (5° y 6°). Cuaderno del alumno*; *Guía-cuaderno de exploración del medio sociocultural. Educación primaria indígena y de la población migrante. Primer ciclo (1° y 2°); Guía-cuaderno de exploración del medio sociocultural. Educación primaria indígena y de la población migrante. Segundo ciclo (3° y 4°); Guía-cuaderno de exploración del medio sociocultural. Educación primaria indígena y de la población migrante. Tercer ciclo (5° y 6°); Los colores y las sombras según la ciencia. Cuaderno de ciencias, tecnologías y narrativas de las culturas indígenas y migrantes. Primaria. Primero y segundo grados. Tercero y cuarto grados. Quinto y sexto grados. Cuaderno del alumno*.

y Migrante, materiales básicos para fortalecer la asesoría en las escuelas inclusivas indígenas, materiales de apoyo didáctico, materiales sobre profesionalización docente y juegos didácticos.³ 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.⁴ Su distribución se realiza, de acuerdo con el nivel y las lenguas, a escuelas indígenas de preescolar y de primaria, en algunos casos para cada alumno, en otros casos por escuela o por grupos. Cada año se lleva a cabo la planeación para el desarrollo y la impresión de libros de texto en lenguas indígenas y de material de nueva generación, a la par de la planeación para la difusión y la capacitación para la estrategia de libros cartoneros.⁵

Cobertura por niveles educativos, grados y lenguas

No se cuenta con materiales educativos para todas las lenguas indígenas, y menos aún para las lenguas minoritarias.⁶ Los libros de texto en lenguas indígenas para primaria dan cobertura solamente hasta cuarto grado para lenguas mayoritarias (aunque no para todas las lenguas, véase el anexo 7). A decir de un funcionario de la DGEI, subyace una política de castellanización en el diseño de las acciones de cobertura de todos los grados de primaria; si no se producen libros de texto para quinto y sexto grados en ninguna de las lenguas originarias es porque, en esos grados, los niños ya leen en español: “Hagamos [libros de texto] hasta cuarto grado porque en quinto y sexto los niños ya leen y saben el español. Es decir, sin que te estén diciendo que sea, es una castellanización” (entrevista federal, DGEI).

Para alumnos de preescolar, los materiales son: *Juegos y materiales educativos de la niñez indígena y migrante. Preescolar. Cuaderno del alumno; Ciencias, tecnologías y narrativas de las culturas indígenas y migrantes. Seres vivos y astronomía. Cuaderno del alumno; Los colores y las sombras según la ciencia. Cuaderno de ciencias, tecnologías y narrativas de las culturas indígenas y migrantes. Preescolar. Guía-cuaderno del alumno.*

³ Se han diseñado nueve juegos didácticos: “Oca lingüística”, “Basta de nahuatlismos”, “Camino al Mictlán”, “Baraja de la salud”, “Identimemo”, “Adivinando adivinando voy ganando”, “Abanico de mis derechos”, “Juguemos aprendiendo del sol, la luna y el universo” y “Viaja conmigo”.

⁴ Los Marcos Curriculares que fundamentan esta nueva generación de materiales son incluidos en el Acuerdo Secretarial 592, de 2011, proponiendo “diversos planteamientos de orden curricular, pedagógico y de recursos didácticos para la atención especializada de la niñez indígena” (SEP y DGEI, 2013).

⁵ Los libros cartoneros son artesanales, hechos a mano con cartón, escritos a mano y con encuadernado manual. Cada ejemplar es único. La estrategia de producirlos consiste en que las escuelas se conviertan en grupos editoriales para hacer que los niños y los maestros sean escritores permanentes, y que circulen sus textos, en lenguas con muchos o pocos hablantes.

⁶ En el anexo 7 se incluyen tablas de población de 6 a 14 años, hablante de las lenguas indígenas, por agrupación lingüística de cada una de las familias, según el nivel de instrucción básica e identificando si se han diseñado libros de texto para cada agrupación lingüística. Estas tablas permiten identificar el número de NNA indígenas que no cuentan con materiales en sus lenguas originarias, así como la distribución de NNA hablantes de alguna lengua indígena por niveles educativos. Asimismo, se presentan tablas donde se incluyen los libros producidos por la DGEI en el ciclo escolar 2014–2015, por agrupación lingüística y según el tipo de material. Estas tablas permiten visualizar lenguas y variantes que cuentan con material, grados cubiertos y tipo de materiales.

No se tuvo información por parte de los funcionarios de la DGEI acerca de algún planteamiento a futuro para una cobertura por grados, lenguas y niveles educativos que, a partir de un criterio de equidad, beneficie a todos los NNA indígenas en educación básica –incluyendo secundaria– y a los hablantes de todas las lenguas originarias.

La lógica detrás del desarrollo de libros para lenguas específicas es atender al mayor número posible de hablantes y, en ese sentido, no hay desarrollo de materiales en lenguas minoritarias, suponiendo que a otras instancias, como el INALI, les corresponde trabajar para su revitalización:

¿Por qué no se avanzó en las demás lenguas? Porque cuando se empezaron a trabajar lenguas ya más en pequeño, o sea en cuanto a número de niños [...] pues había que editar para 100 niños, entonces [...] el costo, cuánto me está saliendo, tres mil pesos cada libro, mejor parémoslo, dales recomendaciones, haz algo ahí, pero en las demás lenguas ya no se hace (entrevista federal, DGEI).

Por otra parte, la DGEI no desarrolla libros de texto para secundaria, nivel incluido en la educación básica pero no asumido dentro de su ámbito de acción.⁷ La DGEI menciona que iniciará acciones para ese nivel, aunque no señala alguna medida específica para la producción de materiales. Aunque es parte de educación básica, las acciones para la continuidad de una educación bilingüe, pertinente desde el punto de vista cultural y lingüístico, las ha emprendido la CGEIB a través de la Asignatura en Lengua y Cultura, opcional en el primer grado para secundarias que se ubican en localidades con más de 30% de población indígena, a partir del Acuerdo Secretarial 592.

Es importante mencionar que la CGEIB ha diseñado una gran cantidad de materiales para docentes de secundaria, a fin de impulsar la Asignatura de Lengua y Cultura.⁸ Sin embargo, su carácter optativo y limitado sólo a primer grado ha mermado la posibilidad de lograr una interculturalización de la educación secundaria y, más aún, de contar con una educación bilingüe. El caso específico de la telesecundaria es también crítico, ya que los alumnos y maestros no cuentan con libros de texto vigentes en español (tampoco en lenguas indígenas) y acordes al plan 2011.

⁷ La agenda a corto plazo de la DGEI con respecto a secundaria incluye: “Vincular a la educación indígena la Telesecundaria en las regiones de coincidencia geográfica, para crear marcos pedagógicos y metas comunes que permitan la atención educativa con pertinencia cultural y lingüística en todo el tramo de educación básica [...] El desarrollo de una propuesta híbrida de secundaria que incluya las TIC y esté dirigida a las comunidades indígenas, rurales, migrantes, en alta dispersión geográfica o en situación y contexto de vulnerabilidad” (DGEI, 2015, p. 33).

⁸ Los materiales que ha producido la CGEIB para la Asignatura de Lengua y Cultura de secundaria son los programas, guías didácticas para el maestro y guías de aprendizaje del alumno de primer a tercer grados de las siguientes culturas y lenguas: náhuatl de la Huasteca, zapoteca de la Sierra Juárez, mixteca baja, chol, tzeltal, tsotsil y maya; además de la guía del docente y del estudiante de náhuatl para telesecundarias.

Presupuesto y recursos humanos disponibles

Al no haber un presupuesto anual asegurado para la producción editorial de la DGEI, cada año debe negociarse el presupuesto para la impresión de libros incluidos en el proyecto editorial de la DGEI:

Hasta el 2011 esta Dirección tuvo en su unidad administrativa, en sus partidas, el recurso para imprimir libros; a partir del 2012, esta Dirección no cuenta con esos recursos, lo tiene que gestionar con la Subsecretaría, año con año. Entonces estamos a expensas de que la Subsecretaría, el subsecretario/subsecretaria en turno, busque la manera de imprimir nuestros libros, ya sea a través del recurso propio que tiene la Subsecretaría, lo cual sucedió en 2013, ya sea a través de otras direcciones generales, sobre todo de la Dirección de Materiales, que también tiene la atribución de imprimir los libros de texto y también de ahí los reparte también para educación indígena (Entrevista federal, DGEI).

La concreción del proyecto editorial anual de la DGEI, producto de la detección de necesidades en todas sus áreas, depende de la gestión con funcionarios de la SEP y del cabildeo en la Cámara de Diputados. Esta situación evidencia la inequidad en la atención educativa a los NNA indígenas:

O sea, lo que hacemos es cada año. Se hace un programa editorial, un proyecto primero, para identificar todas las necesidades de las áreas. Siempre en ese proyecto está el libro de texto. Todos estos libros se cotizan con la CONALITEG. Las áreas nos dicen cuáles son los textos que van a imprimir en el año y se hace el proyecto, se cotiza con la CONALITEG completo, todo lo que es libro de texto, lo que va a imprimir marcos curriculares, lo que se va a imprimir para las asignaturas en lengua indígena. Formación también tiene producción de libros para orientar a un maestro en la asesoría, en la formación, en la evaluación docente, y se cotiza, y ese monto se gestiona con el subsecretario, directamente en la Cámara de Diputados. Es una labor de cada año (entrevista federal, DGEI).

Un funcionario afirma incluso que no hay políticas públicas con referencia a la educación de los pueblos indígenas, y eso se manifiesta en la inexistencia de un presupuesto para los materiales educativos específicos que se requieren.

Entonces, al carecer de políticas públicas, el recurso para poder editar o no editar materiales hay que estarlo peleando cada año; no hay una asignación, un porcentaje (entrevista federal, DGEI).

Existen posturas diferenciadas entre quienes diseñan las políticas para el desarrollo de materiales en lenguas indígenas y quienes defienden la eficiencia del presupuesto que se les destina. Desde la SEP no se establece un presupuesto que asegure la producción de libros para NNA indígenas que encabeza la DGEI. La falta de presupuesto ha sido histórica y lo que se destina a este rubro se orienta a impactar las lenguas mayoritarias.

¿Qué lengua estás privilegiando para trabajar ahorita? “Estoy con los pames”, “no, con los pames no, son poquitos”. El criterio es que impacte a 400 000 niños y no a 100 niños. Para nosotros, como educación indígena, nos preocupa que todas las lenguas cuenten con materiales, nos preocupa que todos los niños tengan un libro; no importa si son 10 huaves, tienen derecho a aprender y no quedar nadie fuera, de desarrollar sus capacidades humanas para poder sobrevivir en este mundo. Sin embargo, no hay, no hay. En cuestión de recursos, esto no es de hoy, esto ha sido toda la historia de la educación indígena (entrevista federal, DGEI).

Sin duda, el diseño de un proyecto para una cobertura total de lenguas, grados y niveles implicaría un presupuesto del que no dispone la DGEI, así como de cuerpos técnicos especializados multidisciplinarios por lengua y nivel.⁹ Este ejemplo sirve para ilustrar la inequidad en la atención a NNA indígenas y también la inequidad que se observa entre componentes de la educación de calidad: una gran cantidad de presupuesto destinado al mejoramiento de la infraestructura, y no así a proyectos de otros ámbitos que requieren una fuerte inyección de recursos y que tendrían un impacto significativo en el logro de los aprendizajes, como el desarrollo de materiales educativos en todas las lenguas indígenas para todos los grados y niveles de educación básica en atención a su derecho a una educación en su lengua.

Sin embargo, es preciso tomar en cuenta la complejidad y el costo que implicaría el diseño y la dotación de materiales educativos para todos los NNA indígenas en educación básica. Las lenguas minoritarias en términos numéricos que hasta el momento no han contado con materiales educativos requieren que se inicien consensos y procesos organizativos entre hablantes para atender cuestiones como la escritura de sus lenguas, la revitalización lingüística dentro y fuera de las escuelas y la formación de docentes bilingües, entre otros. Se requiere contar con la posibilidad real de conformar mesas técnicas con docentes dedicados de tiempo completo a esta tarea, remunerados, especializados en el desarrollo de materiales en las entidades federativas, con la asesoría de la DGEI, el INALI, las academias de lenguas indígenas y otras instancias especializadas.

Vigencia de los libros de texto en lenguas indígenas

La naturaleza de un proyecto para el desarrollo de libros de texto en todas las lenguas y para todos los grados supone, además, constituirse como un proceso continuo, por la

⁹ “Los nuevos materiales fundamentados en los Marcos Curriculares dotan de herramientas para que los docentes puedan contextualizar y diversificar su actividad pedagógica y participar como codesarrolladores del currículo, puesto que los marcos, materiales y programas fueron creados en diversos colegios y trabajos de campo en coasesorías o asesorías mutuas entre docentes con diferente capital cultural, debido a su pertenencia a un grupo étnico (expertos en culturas indígenas) y con los equipos técnicos de la DGEI y diversos expertos en las disciplinas (ciencias, astronomía, óptica, salud –incluyendo salud reproductiva y sexualidad–, matemáticas, lengua, sociología, educación especial), algunos de ellos provenientes de instituciones y organizaciones como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), el Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica (INAOE), Afluentes A.C., la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Fundación Educación Voces y Vuelos, entre otros muchos” (Olvera y Araiza, 2014, s/p).

actualización que requieren las sucesivas reformas educativas y los cambios de programas, así como las necesidades de los usuarios: maestros y alumnos.

Es en los años ochentas, noventas cuando empiezan a sacar los libros de texto, que están todavía vigentes [...] Ha habido muchas reformas y estas reformas vienen y viene otra y viene otra y entonces, cuando tú estás trabajando con un grupo tan heterogéneo de 364 variantes ahora. Estamos hablando de los años 2000. Para aquel entonces quizás eran más y quizás más lenguas; en un asunto de una política más adecuada, te rebasa, porque no es lo mismo generar todo un paquetote de materiales educativos nacionales generales que un paquetote de materiales educativos nacionales especializados [...] son demasiadas lenguas, demasiada inversión. Esta especialización requiere inversión social, cultural, de investigación, de los propios docentes, inversión para reunir a los equipos. Los materiales no pueden ser hechos sin los especialistas docentes, hablantes de lengua y conocedores de su cultura (entrevista federal, DGEI).

Un funcionario de la DGEI especializado en lenguas indígenas considera que los avances registrados hasta hoy son un gran logro: tener libros de texto en 36 lenguas y en 62 variantes, de primero a cuarto grados de primaria, aunque no correspondan al plan de estudios actual. Estos libros, en su momento de creación, fueron de una calidad equiparable a los libros de texto en español y estuvieron inspirados en el plan de estudios de 1993:

Ya no era una cartilla, no era un material auxiliar, sino [que] ya estaba inspirado en un programa de estudio, respetando el enfoque, respetar la complejidad de lo que tendría que ir aprendiendo el niño y el sentido de incorporar la cultura (entrevista federal, DGEI).

No existe un planteamiento para actualizar los libros de texto en lenguas indígenas tomando como referente los planes y programas que van surgiendo, como sí se hace con los libros de texto generales. La normalización lingüística de algunas lenguas a las que se les ha dado cobertura ha generado cambios y nuevos acuerdos en sus sistemas de escritura y, por lo tanto, también se requiere la actualización en ese sentido. Ante las críticas sobre la poca utilidad que se les otorga y el escaso uso que se les da en las aulas a estos materiales, en la DGEI se vierten argumentos sobre la vigencia y utilidad de los libros basados en el plan 1993:

Estos libros siguen permaneciendo en la misma manera, responde al enfoque en su momento, pero lo que tienen es una riqueza cultural. Por eso tienen validez. Abordan la cultura de manera didáctica y se refleja en los mismos materiales y los textos que hay. Son libros que no trabajan las letras, sino son libros que trabajan el texto, a partir del todo. Por eso tienen vigencia, independiente de que hay modificaciones pedagógicas y curriculares que se han venido impulsando por parte de la Secretaría (entrevista federal, DGEI).

El criterio de equidad no se cumple por la desactualización de los libros. Se plantean diferencias en cuanto a la necesidad de un libro de texto que apoye la formación de NNA indígenas, en las cuales subyace lo siguiente: los niños indígenas no cuentan con libros de texto vigentes en sus lenguas, pueden seguir usando los libros que corresponden a programas de estudio no vigentes. Este planteamiento, lejano a la equidad, abona a la marginalidad del subsistema indígena. Una funcionaria de la dirección encargada de los materiales educativos a nivel básico, la DGMIE, justifica la impresión de los libros de texto basados en el plan 1993: “Yo no diría que no son libros actualizados porque el sentido fue justamente fortalecer la lengua y la cultura, y están cumpliendo la función” (entrevista federal, DGMIE).

Un funcionario a nivel estatal apunta que la impresión de libros de texto no actualizados para los NNA indígenas parecería una acción de corte político, y no académico, ya que no corresponden a las metodologías de trabajo actuales, como lo es Parámetros y Marcos Curriculares:

Esos materiales son del programa del año 1993, entonces ya no están actualizados. No son productos de investigaciones sistemáticas muy fuertes como para abordarlos. Creo que políticamente sí es fuerte decir: “Se elaboran tantos libros en lenguas indígenas”. De hecho, en un seguimiento que estamos ya dando al uso que se esté dando a los libros, vemos que no hay como una razón ahorita de valor para usarlos, porque es otro trabajo que estamos haciendo a partir de la elaboración de los programas de estudio y todo el trabajo que se está haciendo con Parámetros Curriculares, esa rama como que la dejamos (entrevista Veracruz, DEI).

Necesidad de libros de texto

Se observa en el discurso de los funcionarios una tendencia a soslayar la centralidad del libro de texto. Su justificación se sostiene en la idea de que éstos no deben ser el único tipo de material que deba utilizarse, ni deben diseñarse para cada lengua separadamente. Por ello diseñan libros con un enfoque plurilingüe que pueda ser usado por hablantes de varias lenguas:

Hay un concepto distinto al concepto tradicional del libro de texto [...] el mundo gira y debe haber no solamente libros de texto. Desde mi postura debe haber libros de texto y muchos otros materiales que den cuenta de distintas formas para hacer un trayecto más rico en el aula, y estos materiales que se están generando como cuadernos del alumno tienen visibilidad de lenguas. No abarcamos las 364 variantes, pero sí abarcamos un buen; entonces tienen un carácter plurilingüe que permite incorporar la lengua del alumno, que permite que el docente pueda trabajar con dos o tres lenguas en el aula, que permite visibilizar y valorar los conocimientos de todos los pueblos originarios y dignificar el tema, y también visibilizar y apreciar la diferencia de capacidades (entrevista federal, DGEI).

Si bien, la diversidad de materiales enriquece la formación de los niños y las niñas, los libros de texto constituyen un material invaluable para la alfabetización de NNA en su lengua, y pueden llegar a constituir el único referente escrito e impreso que pueden llevar a sus hogares. La equidad se construye también a través de dotar a los NNA de materiales educativos en sus propias lenguas maternas, como ocurre con los NNA que hablan español como primera lengua.

Alternativas para generación de materiales

Ante esta situación de precariedad, se han diseñado otras estrategias para la producción de materiales para grados y lenguas que no tienen cobertura, aunque también se han propuesto para los casos en que se cuenta con libros en sus lenguas originarias; un ejemplo han sido los libros cartoneros. Desde la perspectiva de la DGEI, no sólo se atiende la problemática de falta de textos en lenguas minoritarias, sino que se enfatiza un proceso formativo en la escritura de sus lenguas.

Hemos impulsado desde la DGEI para que los niños y los maestros escriban, elaboren sus textos; hemos impulsado una estrategia que se llama “la producción y edición de textos en lengua indígena a través del libro cartonero”. Que el niño edite su texto, de cómo convertirlos en grupos editoriales, en las escuelas, hacer que los niños y los maestros sean escritores permanentes, y que vayan produciendo y circulando sus textos, es el punto. Ya sean lenguas con muchos hablantes, lenguas con pocos hablantes, pero que puedan elaborar sus textos. Se trata de generar esa autonomía, esa libertad; cómo hacer practicantes de la lectura y de la escritura, ése es un punto. Pero lo otro, ¿cómo introducirlos a la cultura escrita? El título, el tamaño de la letra, su editorial, su logo editorial, una portadilla, una hoja legal, una presentación, una introducción, un índice y los apartados, los párrafos, glosarios. No es únicamente escribir por escribir, sino conocer la cultura escrita (entrevista federal, DGEI).

Sin embargo, estrategias como la de los libros cartoneros requieren recursos para materiales, capacitación, viáticos, etcétera, con los que la DGEI no cuenta con suficiencia, razón por la cual su implementación debe autogestionarse en cada entidad federativa y en cada escuela que acoge la estrategia. Una vez más, desde el diseño de la política, se omite el apoyo económico para el desarrollo de materiales al no establecer un presupuesto anual para este rubro.

Para apoyar la alfabetización en la lengua se requiere de recursos; cuando hacemos nosotros los talleres de Libro Cartonero, lo planteamos y pedimos ayuda, apoyo institucional, pues llevamos papel. Pero ellos ya tienen que buscar los recursos y ahí es donde se enfrentan a muchas otras situaciones; la pintura, los pinceles, las hojas, todo eso implica. Sin embargo, lo están haciendo, lo están trabajando; cada región, cada lengua tiene dinámicas distintas. Digamos, se han apropiado de manera diferente. También se requiere recursos para formar el personal, para prepararlo, porque a la hora de información, no nada más es sentarnos a escribir (entrevista federal, DGEI).

Si bien la estrategia del libro cartonero se resuelve a través del autofinanciamiento por parte de las escuelas y de los maestros, la impresión de materiales de la DGEI requiere otro tipo de acciones. Cabe mencionar que los productos de esta estrategia no sustituyen lo que un libro de texto o complementario puede ofrecer en términos de su apoyo a un plan de estudios.

Por otro lado, el CONAFE no diseña materiales educativos específicos con formato de libro de texto para NNA indígenas que son atendidos en sus servicios. Los NNA indígenas que acuden a los servicios del CONAFE reciben libros de texto de escuelas regulares y un paquete de útiles escolares (cuadernos, lápices, gomas, sacapuntas, etcétera). En las aulas se reciben las colecciones que se diseñan y se producen en la DGMIE para las bibliotecas de aulas y escolares, y algunos libros de colecciones del CONAFE, que cada vez son más escasos; también reciben auxiliares didácticos (cuerpos geométricos, tangram, juegos de fracciones, contadores matemáticos, etcétera). A partir de las entrevistas con funcionarios del CONAFE a nivel federal y en los estados, se infiere que la idea es que los niños y los LEC generen materiales atendiendo a su contexto cultural y a las lenguas presentes en el aula.

Es importante subrayar que el CONAFE cuenta con colecciones propias para las bibliotecas comunitarias, aunque la mayoría en español, a excepción de Hacedores de las Palabras:¹⁰

Todos los ejemplares elaborados por el CONAFE, en su gran totalidad, son en español; sólo existe una serie, que creo que se llama Hacedores de Palabras, es la que sí maneja diferentes lenguas, pero que toda la literatura que otorga el CONAFE de manera gratuita a los servicios educativos, no es toda en lengua indígena. Está casi siempre en español, nada más (entrevista Morelos, CONAFE).

Sin embargo, en todos los estados los funcionarios del CONAFE advirtieron un decrecimiento en la distribución de libros para las bibliotecas de los servicios, y una casi nula renovación de los acervos existentes con materiales propios del Consejo.

Es evidente que el criterio de equidad no se cumple; los materiales educativos para NNA indígenas no han sido una prioridad para el Sistema Educativo Nacional (SEN). La complejidad de generar materiales en sus lenguas originarias no es un pretexto aceptable para que continúe la hegemonía de los textos en español, ni para que se delegue en los maestros la responsabilidad de generar los materiales con sus alumnos. La equidad supone un esfuerzo mayor para generar los materiales que los NNA indígenas requieren –independientemente de la modalidad en la que sean atendidos– y esto se traduce en la necesidad de un mayor presupuesto para su diseño, producción y distribución, y en la de generar condiciones para la formación de cuerpos técnicos a nivel nacional y en las entidades federativas para su desarrollo.

¹⁰Hacedores de las Palabras es una colección editorial del CONAFE integrada por 18 títulos que contienen 500 cuentos indígenas en las lenguas originarias y en español; incluye un acervo de ilustraciones y grabaciones de voces de niños contando relatos surgidos de sus contextos. También cuenta con un portal electrónico: <http://hacedoresdelaspalabras.conafe.gob.mx/Paginas/default.aspx>

Estrategias de distribución de los materiales educativos

Las acciones diseñadas para la distribución de libros y materiales en las escuelas se han orientado a lograr una distribución temprana en escuelas indígenas, generalmente lejanas de los almacenes y de difícil acceso. Estas medidas se han coordinado desde la DGEI con la CONALITEG y con las AEL, respetando las atribuciones de estas últimas para la distribución a nivel estatal. El objetivo es lograr que NNA indígenas reciban sus libros a tiempo, en buen estado y en las lenguas en que los requieren. Para los servicios del CONAFE y telesecundarias se plantean estrategias similares en términos de la distribución. La equidad se orienta fundamentalmente a que no haya diferencias en los tiempos de entrega.

Sin embargo, como se verá más adelante, la última parte del proceso de distribución queda a cargo de maestros y padres de familia, lo cual pone en entredicho la equidad en este ámbito. Desde el nivel federal, se reconoce que el costo de la distribución ha sido asumido por los padres de familia, los supervisores, los directores y los maestros. Sin embargo, no se mencionan acciones orientadas a concretar la completa gratuidad de los materiales, lo que implicaría que la SEP o las AEL contaran con presupuesto para asumir los gastos de distribución en cada una de las escuelas, sin importar su localización o su modalidad.

Acciones diseñadas por otras instancias

Otras instancias colaboran en la tarea de contribuir a la equidad en la atención a NNA indígenas por medio de la producción de materiales educativos pertinentes y en las lenguas indígenas. Por un lado, la DGMIE y la Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC) desde la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) diseñan acciones para hacer más transversal el enfoque intercultural en los libros de texto gratuitos, contribuyendo al reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística del país. Esto está asociado a la equidad mediante la representación de dicha diversidad en sus contenidos. Sin embargo, los avances no son significativos, pues se registra una escasa representación de las lenguas indígenas en los títulos de los libros que conforman las bibliotecas escolares. Éste es un aspecto que revela la inequidad en el catálogo: “En cuestión de equidad, las bibliotecas escolares, son más de 3 mil títulos, hay que revisar esas bibliotecas escolares ¿Cuántos hay en las lenguas del niño indígena? No llega ni al 0.001%” (entrevista federal, DGEI).

Además, desde la DGDC se plantea el desarrollo de materiales para los maestros en cuanto a multigrado, sobre el que se ha empezado a trabajar en el marco de la reforma curricular. Sin duda, éste es un ámbito de acción prioritario para lograr la equidad, considerando el gran número de escuelas indígenas y telesecundarias que operan cotidianamente un servicio multigrado sin las herramientas necesarias:

Hemos pensando que se le permitiera al maestro compartir experiencias, hacer un libro sobre experiencias multigrado, pero con todo, con videos, con fotos, con todo, que podamos llevar a la escuela y que permita al docente nuevo ir encontrando estrategias para poder hacer las cosas [...] Ahora, lo que se comparte es la metodología,

las estrategias, y el profesor tendrá que ponerle lo local ineludiblemente. Porque ése es nuestro gran reto, la escuela multigrado; el interés de ustedes es indígena, porque la tenemos indígena y no indígena, y para ambos sectores es un reto enorme, la escuela multigrado, porque, además, en general se da en condiciones de alta ruralidad y de escasos recursos (entrevista federal, DGDC).

Dentro de la estructura de la SEP, la CGEIB contribuye mediante la producción complementaria de materiales educativos, sobre todo dirigidos a los docentes. En ese sentido, no asume que debe producir materiales en todas las lenguas. En el planteamiento de sus acciones se advierte que su ámbito de acción no lo constituyen principalmente las escuelas de modalidad indígena, sino las escuelas regulares. Distribuye a una escala mucho menor, ya que sus tirajes son reducidos.

Desde el 2004, que es la fecha de las primeras ediciones estrictamente de la Coordinación, al 2015, tenemos casi 400 títulos originales; son materiales de carácter complementario, no necesariamente para hablantes de lenguas indígenas sino también como un mecanismo para promover el reconocimiento de la diversidad cultural. De esos casi 400 materiales, una tercera parte se refiere a un pueblo, a una lengua indígena o está en versiones bilingües (una lengua indígena con español), pero al mismo tiempo tenemos en esa gama: libros, videos, material didáctico como mapas, pósters, etcétera (entrevista federal, CGEIB).

Estrictamente nuestra producción y distribución y la selección de los materiales no está hecha, digamos, como los libros de texto, qué lengua me falta o qué pueblo me falta. La producción de materiales son siete colecciones distintas; una tiene que ver con las propuestas educativas que la propia Coordinación ha impulsado y en ese sentido tenemos una gama de libros y de materiales didácticos que apoyan la introducción del enfoque en preescolar, en primaria, en secundaria por ejemplo, sólo para hablar de la educación básica (entrevista federal, CGEIB).

La posición de la CGEIB en la SEP (fuera de la SEB y dependiente directamente del secretario) y un reducido presupuesto limitan las posibilidades de incidir de forma considerable en el SEN. Las limitaciones presupuestales impactan la producción de materiales y orientan el planteamiento de acciones diversificadas: “Nuestra producción es bastante limitada, otra vez, por razones de recursos. Entonces lo que nosotros hacemos es difundirlos con base en la página web fundamentalmente” (entrevista federal, CGEIB).

La tendencia en cuanto a la distribución y facilitación de acceso a dichos materiales es llevarlas a cabo con formatos digitales a través de internet, con participación en ferias del libro y mediante el envío de materiales impresos por solicitud a bibliotecas, tomando en cuenta la base de datos de docentes y escuelas. Esto supone bajar costos sobre todo en la impresión y distribución, y no precisamente en la producción de los materiales. Se planea a futuro propiciar la publicación en formato digital, dado que el impacto de las publicaciones es muy alto, por ejemplo en regiones alejadas de las ciudades, en las cuales se registra el mayor

número de descargas. Este incipiente diagnóstico de impacto y de acceso a los materiales refrenda esa decisión. Una política orientada a lograr equidad consideraría un presupuesto mayor para la producción de materiales por parte de esta coordinación.

Por otra parte, el INALI ha contribuido al avance en la normalización lingüística de varias lenguas originarias. Sin embargo, es un trabajo de largo plazo y requiere recursos con los cuales no cuenta el Instituto (entrevista federal, INALI). En términos de equidad, la sola existencia de un instituto como éste representa un avance. A juicio de un funcionario entrevistado del INALI, el marginal presupuesto y sus constantes reducciones impide que las acciones del Instituto tengan un mayor impacto en el desarrollo de materiales para educación básica. Además, se observa que la coordinación y la colaboración con instancias como la DGEI está mediada por visiones encontradas sobre lo que debería ser la educación indígena, y esto dificulta una focalización de sus esfuerzos en el desarrollo de materiales específicos para educación básica y para sus maestros. Su reciente ubicación en la Secretaría de Cultura puede impactar negativamente en su capacidad de incidir en la SEP.

Programas que en su diseño incluyen la adquisición y/o desarrollo de materiales educativos

Se identificaron tres programas que posibilitan la adquisición de materiales educativos por parte de las escuelas, así como el ejercicio en otros rubros de gasto que posibilitan su desarrollo: el PEC, el PRE y el PETC. Los materiales educativos en lenguas indígenas requieren ser desarrollados, no precisamente adquiridos. El desarrollo de materiales en lenguas indígenas implica gastos asociados a la composición de mesas técnicas (por ejemplo, viáticos), la compra de insumos y equipo para elaborar o imprimir los materiales, asesoría especializada, entre otros. El PIEE, como programa especializado en la atención de grupos específicos —como el de escuelas indígenas—, sí menciona explícitamente el desarrollo de materiales; para el caso de telesecundaria, sólo apoya en capacitación para su uso. En los casos del PAEI y de PROSPERA, ambos programas ofrecen materiales didácticos y recursos para útiles escolares.

En términos del criterio de equidad, el PIEE es un programa que orienta recursos a poblaciones que requieren apoyos específicos por las condiciones diferenciadas en que operan el servicio educativo, y también por el rezago en el que se encuentran con relación con escuelas regulares, de organización completa, etcétera. Este programa plantea concretamente la atención de población en contexto de vulnerabilidad y en esa categoría incluye a los NNA indígenas, muchos de los cuales también asisten a escuelas unitarias y multigrado.

El PIEE integró a siete programas que atendían diferenciadamente a grupos catalogados como población vulnerable. Uno de ellos es el Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural (PAED), que apoyaba también el rubro de materiales, el desarrollo de asesorías técnico-pedagógicas para la diversidad cultural, de marcos curriculares y de procesos de profesionalización de maestros indígenas. Otro programa integrado al PIEE es el Programa de Fortalecimiento a las Acciones

Asociadas a la Educación Indígena (2009–2013), que se orientó a apoyar la organización de reuniones y de proyectos colaborativos, transfiriendo recursos a las entidades. El Programa de Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria, también integrado al PíEE, transfirió recursos a las entidades federativas para cursos de capacitación de docentes, pero no precisamente para el desarrollo de materiales (SEP, 2013b). El monto total del programa para los ejercicios fiscales 2014, 2015 y 2016 no constituye la suma de los programas que agrupó. Esto, sin duda, induce a cuestionar en qué medida un monto menor a distribuirse entre los distintos grupos que conforman la población objetivo contribuye a la equidad. A partir de 2016, las ROP definen una distribución de los recursos por porcentajes: 65% a educación indígena y migrante, y 35% a telesecundarias y educación especial. Los servicios multigrado y unitarios ya no aparecen como servicios susceptibles de apoyo en 2016.

Para acceder a apoyos económicos, las AEL tienen la responsabilidad de diseñar los proyectos que serán apoyados por el programa y de coordinar la distribución de los recursos que ofrece entre los diferentes grupos. Concretamente, los proyectos de escuelas unitarias y multigrado tienen incidencia en toda la educación básica, especialmente en educación indígena y en telesecundarias. Para la atención educativa de NNA indígenas y servicios educativos multigrado y unitarios se consideran como criterio de gasto los materiales, el equipamiento específico (que incluye la dotación de materiales didácticos y bibliográficos) y el fortalecimiento académico, por medio de asesorías que pueden ser aprovechadas para la capacitación en cuanto al desarrollo y uso de materiales educativos. En telesecundaria se puede apoyar la capacitación para el desarrollo y uso de materiales propios de esa modalidad, a través del rubro de fortalecimiento académico.

El diseño de este programa está orientado a la inclusión y la agrupación de varias poblaciones objetivo de diferentes niveles educativos, que tienen características diferenciadas y que requieren, por tanto, apoyos diferenciados. En términos de equidad, la inclusión de múltiples y diferentes grupos conlleva a la reflexión sobre en qué medida el programa contribuye a la superación del rezago con pertinencia y recursos suficientes. Asimismo, es importante mencionar que en el diseño no se explicitan los mecanismos para conjuntar recursos, por ejemplo, entre apoyos a escuelas unitarias y multigrado, y apoyos a escuelas indígenas. Únicamente se infiere que los proyectos elaborados por las AEL pueden posibilitar este tipo de coordinación para la aplicación más eficiente de los recursos.

Respecto de la equidad en el diseño del PíEE, se observan los siguientes puntos críticos: 1) el presupuesto del PíEE no representa la suma de los presupuestos de los programas que se aglutinaron para conformarlo, y 2) su complejo diseño agrupa poblaciones objetivo diferenciadas (indígenas, migrantes, telesecundarias, necesidades especiales, etcétera)¹¹ y de todos los niveles educativos, con criterios de gasto diferenciados. La noción de inclusión subyacente en sus ROP agrupa y homogeneiza en un solo paquete una gran diversidad de diversidades y vulnerabilidades. En el diseño, no se logra concretar un criterio de equidad

¹¹ A partir de las ROP para el año fiscal 2016, no se apoyará a los servicios multigrado y unitarios, como un grupo de atención específico.

para los grupos objetivo que atiende, ya que otorga apoyos insuficientes si se compara con lo que recibían a través de siete programas diferenciados.

Es importante subrayar que en el caso de las ROP del PRE, del PEC y del PETC no hay precisiones sobre el desarrollo de materiales educativos en las escuelas, sino únicamente sobre su adquisición, así como rubros de gasto que pueden contribuir a desarrollarlos. El PRE es un programa que, en su componente 2, orientado al desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar y el cumplimiento de las Rutas de Mejora, contempla la dotación de recursos directos a las escuelas y a los servicios del CONAFE, aunque con un monto menor para estos últimos. Estos recursos se aplicarán en acciones destinadas a generar condiciones propicias para atender las prioridades del Sistema Básico de Mejora Escolar (SBME). Los recursos podrán ser ejercidos en la adquisición de materiales educativos, entre los que contempla:

Conjunto de recursos (libros, videos, esquemas, mapas, *software*, técnicas y dinámicas grupales, tecnologías de la información y comunicación, etcétera), mismos que tienen como propósito facilitar los procesos de enseñanza y aprendizaje, favoreciendo el desarrollo, adquisición y/o fortalecimiento de conocimientos, habilidades y actitudes de los alumnos. Su empleo es totalmente intencional para generar una enseñanza o aprendizaje específicos y responde a una planeación didáctica (SEP, 2015f: 12).

Además, en los criterios operativos se incluyen rubros de gasto que pueden contribuir al desarrollo de materiales tales como: “computadoras, tabletas, televisores, impresoras, fotocopadoras, proyectores, equipo de audio y video, juegos mecánicos, materiales educativos, papelería, conectividad [...] materiales para alumnos, docentes, padres de familia y directores, materiales educativos, biblioteca, *software* educativo, entre otros” (SEP, 2015f: 12).

Es importante mencionar que, como se ha planteado en el capítulo sobre infraestructura y equipamiento, los recursos del componente 2 del PRE son frecuentemente usados para la mejora de los inmuebles. Esta flexibilidad plantea retos importantes a las comunidades escolares en términos de priorizar sus necesidades más allá de la infraestructura (ésta es una tendencia que en el análisis de la implementación se revisará con mayor detalle). Con esto se observa que el diseño del PRE sí cumple con el criterio de equidad, en virtud de que proporciona apoyos económicos a las escuelas para atender las necesidades que implica cumplir las metas de sus Rutas de Mejora. Las acciones –y sus insumos específicos– que las escuelas indígenas requieren llevar a cabo para contar con materiales pertinentes y en lenguas indígenas pueden ser financiadas con los apoyos del componente 2 del PRE, pero queda en manos de las escuelas planificar el ejercicio de los recursos en ese sentido. Esto último constituye el reto más importante para las escuelas.

Por su parte, en el PEC se considera la adquisición de libros, útiles, *software*, materiales escolares y didácticos para la gestión de los aprendizajes, el apoyo a la gestión escolar, la promoción y respeto de los derechos humanos y la igualdad de género, así como la

contratación de servicios especializados (que pudieran contribuir al desarrollo o capacitación para el desarrollo de materiales) y capacitaciones que fortalezcan las competencias de los miembros del Consejo Técnico Escolar (CTE) y de los padres de familia (donde también sería posible integrar temas como desarrollo y uso de materiales). Por ello, su diseño cumple con el criterio de equidad al posibilitar el ejercicio de los recursos en materiales educativos que las escuelas determinen, dependiendo de su rezago y sus necesidades, en el marco de las cuatro prioridades educativas: mejora de las competencias de lectura, escritura y matemáticas; normalidad mínima de operación escolar; disminución del rezago y abandono escolar; y desarrollo de una buena convivencia escolar.

En el PETC se plantea la posibilidad de adquirir materiales educativos para ser usados por alumnos, docentes y padres y madres de familia en las escuelas participantes. Además, se dota a cada escuela de ficheros que contienen 20 fichas específicas para desarrollar la lectoescritura en lenguas indígenas, como una acción diseñada para escuelas primarias indígenas, aunque no exclusivamente para el uso de éstas. La posibilidad de ejercer el recurso en asistencia técnica dota a las escuelas de la posibilidad de que se oriente hacia el desarrollo de materiales educativos. En este sentido, el diseño del PETC cumple con el criterio de equidad por las mismas razones que el PEC; además, los ficheros contribuyen a posicionar la lectoescritura en lenguas indígenas en las escuelas.

El planteamiento de los tres programas apunta a fortalecer la capacidad de las comunidades escolares para tomar decisiones basadas en sus rutas de mejora, y que en esas rutas se incluya la adquisición y desarrollo de materiales a partir de un autodiagnóstico de necesidades. No obstante, cabe destacar que no todos los tipos de materiales que las escuelas indígenas y telesecundarias requieren pueden ser adquiridos en librerías o están disponibles en el mercado, según lo planteado en los grupos de discusión con directores, supervisores y jefes de sector. Esto, por tratarse principalmente de materiales en lenguas indígenas pertinentes para contextos diferenciados. Por ello, es necesario que en el diseño de los programas con rubros de gasto amplios se especifique que no sólo se trata de su adquisición como productos finales. Se requiere hacer explícita la posibilidad de ejercer los apoyos económicos para el desarrollo de materiales en las escuelas e incluir rubros de gasto para este propósito.

En cuanto a materiales didácticos y útiles escolares, el PAEI dota a los NNA indígenas que son beneficiarios de las Casas y Comedores del Niño Indígena de material, que consiste en un paquete de insumos necesarios para el apoyo a las tareas. El diseño del programa se orienta a dotar de lo necesario para fomentar la equidad a través del acceso a estos insumos.

Por otro lado, PROSPERA otorga apoyo monetario para la adquisición y reposición de útiles escolares de beneficiarios, sean indígenas o no. También este programa, con base en un criterio de equidad, busca propiciar el acceso a los materiales necesarios a través de un apoyo económico. Sin embargo, la entrega de un apoyo económico, y no en especie, supone el riesgo de que ese recurso no sea ejercido efectivamente para lo que se plantea en el diseño.

En conclusión, el criterio de equidad en el diseño se cumple diferenciadamente en la gama de acciones y programas que se asocian al diseño y producción de materiales educativos. Es preciso indicar que todos los funcionarios entrevistados se refirieron a la marginalidad presupuestal del subsistema indígena y de instancias que coadyuven a la atención de NNA indígenas en la educación básica como la principal causa de que el diseño de sus acciones se limite a cumplir metas factibles.

El criterio de equidad no se cumple al evaluarse el diseño de acciones desde la DGEI. Esta instancia ha generado materiales específicos en lenguas originarias para el subsistema indígena, aunque no ha contado con el presupuesto ni con los recursos humanos suficientes para dotar a todos los NNA indígenas en educación básica de libros actualizados en sus lenguas. Aunado a la necesidad de un presupuesto suficiente y justo, y considerando que el desarrollo de materiales para lenguas minoritarias es crucial aunque su impacto no sea avasallador en términos numéricos, también se requiere la conformación de equipos técnicos que produzcan materiales a nivel local, lo cual implica que los docentes calificados para apoyar estos proyectos se dediquen exclusivamente a ellos. La producción de materiales adicionales a los libros de texto, esto es, títulos para las bibliotecas escolares y de aula, es fundamental para dotar a los niños de textos en sus propias lenguas y así cumplir con el criterio de equidad.

Por otro lado, en el diseño de los programas que operan en el CONAFE se requiere incluir el desarrollo de materiales educativos que estén apegados a su modelo pedagógico. Los libros de texto de la SEP constituyen libros complementarios para los alumnos del CONAFE, y su dotación no resuelve las necesidades de materiales que se agudizan ante lo que se ha mencionado en todos los estados de la muestra: una escasa dotación de libros para las bibliotecas, y la casi nula distribución de libros del CONAFE reportada por funcionarios de las delegaciones estatales de los estados de la muestra. El diseño de sus acciones no abona a la equidad.

Puede observarse que la CGEIB diseña acciones limitadas por su escaso presupuesto y por el carácter complementario de sus producciones, dirigidas sobre todo a docentes de escuelas regulares. La posición marginal que la CGEIB ha tenido en el marco de la educación indígena no le ha permitido coadyuvar en la producción de materiales con enfoque intercultural para el subsistema. Por lo tanto, su diseño tampoco contribuye a la equidad. Sin embargo, su incidencia en escuelas regulares tampoco ha sido la requerida según su ubicación en el organigrama de la SEP (fuera de la SEB).

Por otro lado, las acciones de la DGMIE y de la DGDC se diseñan intentando responder a la política de inclusión de sectores vulnerables, donde se incluyen los pueblos indígenas, a través de la producción de libros de texto en español con enfoque inclusivo y del desarrollo de materiales para multigrado que la mayoría de las escuelas indígenas requieren. En tanto que el INALI ha dispuesto históricamente de un presupuesto y de personal limitados, ha contribuido no obstante en aspectos puntuales para la generación de materiales educativos para el nivel básico en el marco de su colaboración con la DGEI, por ejemplo, en cuanto a la normalización lingüística y a la sensibilización institucional para el posicionamiento de

las lenguas indígenas como lenguas nacionales a la par del español. El diseño de acciones de estas instancias indica que no se están planteando estrategias específicas para lograr la equidad en la atención a NNA indígenas.

Los programas como el PRE, el PEC, el PETC y el PíEE contribuyen a que las escuelas adquieran materiales o insumos para el desarrollo de dichos programas. En el diseño del PRE, el PEC y el PETC se establece la posibilidad de que cada escuela tome la decisión sobre cómo y en qué puede ejercer sus recursos en este rubro. El criterio de equidad en el diseño se cumple parcialmente debido a que los apoyos económicos no sólo se destinan a materiales, e incluso se puede omitir este importante rubro en la planeación del ejercicio de los recursos. Además, las ROP de estos programas hacen énfasis en la compra de materiales, sin considerar que los materiales en lenguas indígenas no son susceptibles de ser adquiridos porque son sumamente escasos. En el caso del PíEE, las ROP sí incluyen el desarrollo de materiales como una de las principales metas; sin embargo, esto depende del plan de trabajo diseñado por las DEI y de si éste considera que el desarrollo de materiales es un rubro prioritario. En el PíEE se dispone de muy poco presupuesto, el cual, además, debe ser compartido con escuelas para niños migrantes y no se distribuye directamente a las escuelas, como en los casos del PRE, PEC y PETC. Esto sin duda merma la equidad en su diseño.

La magnitud del rezago en la producción de materiales requiere acciones más contundentes en términos de articulación de instancias federales como la DGEI y estatales como las DEI, y de un presupuesto mucho mayor, que sea suficiente para lograr la equidad. Ésta se construye a partir de apoyos económicos de programas como el PíEE, pero principalmente a través de una política para el desarrollo de los materiales que articule las acciones de la DGEI y las DEI, así como de otras instancias relacionadas como el INALI y la CGEIB, las cuales requieren disponer de mayor presupuesto y de equipos técnicos permanentes dedicados al diseño y a la actualización de los materiales.

El diseño de las acciones para la distribución de libros en las escuelas es altamente inequitativo. Tanto la federación como las AEL trasladan el costo del último tramo de distribución a las figuras educativas y a los padres de familia; por ello, no se puede hablar de gratuidad de los materiales. La equidad apuntaría al planteamiento de acciones especiales para resolver la distribución gratuita a las comunidades indígenas. Este aspecto se ampliará en la implementación.

1.1.2 Congruencia en el diseño

La congruencia se evalúa a partir del planteamiento de las acciones gubernamentales y de los programas que se basen en diagnósticos confiables y actualizados que los fundamenten y orienten adecuadamente el desarrollo de materiales educativos para NNA indígenas y su distribución. Se hace énfasis en las fuentes de datos y en consideraciones para sustentar el diseño de las acciones.

La existencia de datos sobre población hablante de las diversas lenguas indígenas, así como de sus niveles de escolaridad y de las tasas de analfabetismo es suficiente para identificar las necesidades de educación bilingüe a nivel básico de los diferentes grupos lingüísticos y, con ello, proponer las acciones a emprenderse. Esta información proviene de censos y bases de datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el INALI y la propia SEP. Si bien hace falta la integración y la triangulación de las diferentes bases de datos, éstas constituyen por sí mismas fuentes de información útil para determinar qué materiales deberían producirse en cada una de las lenguas, así como los tipos de materiales a desarrollarse considerando la vitalidad de cada lengua.

El INALI, como instancia especializada, cuenta con un diagnóstico de la situación de las lenguas indígenas que fundamenta acciones de la SEP, y concretamente de la DGEI, para el diseño de materiales. A partir de sus diagnósticos, el INALI otorga especial importancia a la enseñanza de las lenguas indígenas como L2, y a los materiales necesarios para ello, ya que muchos de los indígenas que se autoadscriben como tales no hablan una lengua indígena:

En nuestro país, el 50% de la población era indígena hace 95 años; después de esos años ahora solamente el Estado reconoce 7 millones que son hablantes indígenas; el criterio aquí para decir quién es indígena, pues es el criterio lingüístico [...] ahí estamos, somos la población indígena, la inmensa mayoría indígena vive en la Ciudad de México [...] perdimos la lengua pero el Estado mexicano reconoce que, a raíz del censo del 2010, da cuenta que en México hay cerca de 16 millones de indígenas, que se asumen como indígenas, pero 9 millones ya no hablan la lengua. Es importante la generación de materiales didácticos para la enseñanza de lenguas indígenas como L2 (entrevista federal, INALI).

También se reconoce la importancia de la generación de materiales didácticos para la enseñanza de las lenguas indígenas como L1, como se lleva a cabo con parámetros curriculares de la DGEI, para la atención educativa de NNA hablantes de dichas lenguas.

También estamos generando materiales didácticos o proyectos de enseñanza de lenguas indígenas como L1. ¿Qué quiere decir esto? Pues que al niño ya no hay que enseñarle la lengua indígena, éste ya habla [...] al maestro tampoco hay que enseñarle que hable, ya habla, lo único que hay que enseñarle a este maestro es a escribir, que lea y que escriba; entonces estamos impulsando también proyectos de este tipo (entrevista federal, INALI).

Un aspecto fundamental es que los maestros tengan las competencias para leer y escribir en las lenguas indígenas, no solamente los alumnos. La DGEI dispone de datos sobre maestros hablantes, y con la evaluación de desempeño se contará con más datos sobre sus competencias lingüísticas específicas. A partir de esos datos pueden generarse nuevas políticas de formación y de diseño de materiales para maestros del subsistema indígena.

Desde la perspectiva de un funcionario del INALI, a partir de la situación de las lenguas indígenas se requiere un cambio curricular que vaya acompañado de materiales didácticos considerando las lenguas indígenas como L1 y L2, acompañado de una política de concientización sobre el valor y la importancia de las lenguas indígenas:

La situación de la adquisición de la lengua o el aprendizaje de la lengua se adquieren a través de un método; entonces si las poblaciones indígenas ya no están hablando la lengua, pues hay que crearles materiales didácticos para la enseñanza de sus lenguas indígenas, ya sea como L1 o como L2, pero atrás de eso tiene que haber también toda una política de concientización (entrevista federal, INALI).

Particularmente en torno al criterio de congruencia, es importante mencionar que la DGEI conoce la cantidad de lenguas y de variantes que no cuentan con materiales (véase anexo 7); sin embargo, no considera viable ni factible la cobertura de más lenguas o su totalidad, dada la falta de presupuesto para sus proyectos editoriales anuales, los cuales no incluyen un proyecto de tal envergadura. También mencionan la falta de profesionales de todas las lenguas que puedan llevar a cabo esta tarea.

Al analizar la congruencia en el diseño de acciones para el desarrollo de materiales, se encuentra que son guiadas por criterios como el número de hablantes, dejando a otras instancias, concretamente al INALI, el desarrollo de acciones para lenguas en peligro de desaparecer. Así, el criterio más importante para la definición de acciones ha sido el número de hablantes, que si bien no contribuye a la equidad en la atención a NNA de todos los grupos lingüísticos, se establece como el criterio que permite impactar a un mayor número de NNA indígenas, no obstante que las fuentes de datos posibilitan la detección de las lenguas mayoritarias y la población de 5 a 14 años para cada una de las lenguas.

En la DGEI se han llevado a cabo algunas acciones de actualización, orientadas por los diagnósticos que realizan sobre el uso y vigencia de los libros que producen. Se han orientado, sobre todo, a la renovación visual de los libros de literatura que forman parte de los libros de texto, argumentando su vigencia y en apego a la decisión de dejar de imprimir, a partir del ciclo escolar 2016–2017, los cuadernos de trabajo, por estar rebasados desde el punto de vista didáctico (entrevista federal, DGEI).

En el ámbito de la distribución, la DGEI lleva a cabo un seguimiento del proceso en los estados como una medida para la identificación de problemáticas y para mejorar la parte del proceso que le corresponde, que es la entrega a la CONALITEG de los libros a imprimir con la antelación suficiente para que se lleve a cabo una entrega anticipada en las entidades federativas. Aunque no es su atribución, también ha monitoreado y acompañado la entrega de los libros hasta las escuelas en algunas entidades.

Nosotros, como Dirección, hemos estado este ciclo escolar desplegando equipo a las escuelas y a las supervisiones, a las zonas, de entre 15 y 20 entidades federativas para, sobre todo, hacer un acompañamiento de este proceso y empezar a identificar

con hallazgos qué es lo que está dificultando el asunto. Fuimos a escuelas en una muestra aleatoria, para identificar la problemática que tienen para hacer llegar los libros de texto (entrevista federal, DGEI).

Por otro lado, las decisiones que toma la CGEIB respecto de la producción de materiales están guiadas por un análisis de las necesidades formativas de docentes en torno al enfoque intercultural, y tienen en cuenta los materiales educativos que son producidos por distintas figuras educativas y llegan a la coordinación para ser consideradas para su publicación. El punto de partida común es el reconocimiento de la diversidad como un eje transversal en la educación impartida en todos los niveles, necesidad detectada en todo el SEN y en la sociedad mexicana en general.

Una importante iniciativa emprendida por la CGEIB fue la coordinación de la Asignatura de Lengua y Cultura para secundarias, así como la producción de textos asociados a esa asignatura. Esta acción emerge de la omisión en la atención a adolescentes indígenas en secundaria –que puede corroborarse en distintas fuentes estadísticas sobre maestros de secundaria –hablantes de lengua indígena (HLI)–, en el propio plan de estudios de secundaria y en el carácter no bilingüe de la educación en ese nivel, entre otros.

La asignatura fue uno de los proyectos más sólidamente planteados, tanto teóricamente como en términos de seguimiento. La Coordinación la hizo, la sostuvo; ahí en la Coordinación se diseñaron los materiales, se pilotearon, se elaboraron los libros, todo (entrevista federal, CGEIB).

El diseño de acciones para producir materiales educativos de la CGEIB es congruente, ya que se fundamenta en necesidades concretas de la educación básica, como la atención a NNA indígenas en la secundaria mínimamente a través de una asignatura optativa con materiales específicos, y la producción de libros para docentes y alumnos que permita incidir en el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística en México.

La intención por parte de la DGMIE de diseñar libros de texto generales para educación básica en español que tengan una perspectiva inclusiva atiende a la misma necesidad del reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística de México. Sin embargo, dicha dirección no ha contado con presupuesto para la evaluación de la pertinencia cultural y del carácter inclusivo de los libros de texto; un estudio de esa naturaleza podría dar luz sobre la utilidad de esos libros para alumnos de la modalidad indígena y para los servicios del CONAFE. Esto dotaría de congruencia al diseño de los libros de texto, así como a la selección de libros para las bibliotecas escolares y de aula.

Por otro lado, se observa la congruencia en el diseño de las acciones de distribución de la DGMIE hasta el ámbito de su responsabilidad, que llega hasta la entrega de los libros a las entidades federativas por parte de la CONALITEG. En coordinación con la DGEI, han diseñado acciones para adelantar la impresión de los libros y lograr una entrega oportuna, al menos a las AEL:

Todos trabajamos con el propósito de que los libros estén el primer día de clase en todas las escuelas y los reciban los niños. Ésa es, digamos que de acuerdo con la normatividad, la tarea que nos corresponde. Luego a la entidad federativa le corresponde la distribución hasta las escuelas y allí se corta, y pues de pronto todos nos enteramos que este niño no tuvo, que a esta escuela no llegó, en fin [...] hay un trabajo muy importante que realizar con las entidades federativas para lograr que los libros estén el primer día de clases. CONALITEG ya está imprimiendo para el ciclo 2016. Entonces tenemos un programa de trabajo de tal manera que garanticemos que los libros estén en las entidades en una fecha que permita que el primer día de clases estén en las escuelas. Pero eso depende de la organización estatal; más allá de organización, cada entidad tiene sus características geográficas, y sí es más complejo (entrevista federal, DGMIE).

La DGDC plantea acciones para el desarrollo de materiales para escuelas multigrado, las cuales resultan apremiantes al observar los siguientes datos: 37% de los docentes de primaria indígena y 5% de los docentes de telesecundaria trabajan con grupos multigrado (ciclo 2013–2014) (SEP, 2014e); 49.9% de las escuelas preescolares indígenas y 66.5% de las primarias indígenas son multigrado, mientras que 19.7% de las telesecundarias son unitarias o bidocentes (ciclo 2013–2014) (INEE y UNICEF, 2016).

Como se puede observar, el desarrollo de materiales para grupos multigrado se visualiza como prioritario con base en el diagnóstico de la problemática que enfrentan y en una evaluación del tipo de materiales que hasta ahora se han realizado:

Los libros del maestro son muy lejanos todavía; al profesor lo que le entregan son una serie de cosas y de lecturas para que él cree las experiencias a partir de lecturas teóricas. Nosotros lo que quisiéramos es dar el siguiente paso y entonces por eso recopilamos experiencias concretas de maestros que llevan un tiempo largo ya en esta escuela multigrado, para que esas experiencias bien documentadas, fotografiadas y en video, en su momento sean el primer apoyo para el maestro y es el primer paso. Yo creo que habría que seguir a buen ritmo, generando más instrumentos para esos maestros (entrevista federal, DGDC).

Por otro lado, en el marco de la reforma curricular en proceso que la DGDC encabeza desde diciembre de 2015, se plantea dar a los maestros un plan de estudios más asequible, simplificado, con metas de aprendizaje, preguntas, guía de planificación y listado de recursos. Para ello, en esta Dirección se plantea recuperar una práctica ya probada:

Y quisiéramos hacerle como antes se hacía, que tuviera un montón de libros, que le sirven; entonces claro, si la CGEIB y la DGEI y el INALI producen más, pues le agregamos un montón de materiales específicos a cada profesor; sí tienes un currículum nacional, con metas claras, pero él va a dar sus aterrizajes y sus tonos en la medida en que le podamos acercar más material (entrevista federal, DGDC).

La idea de proporcionar al maestro un conjunto de materiales implicaría un aumento en el presupuesto de las tres instancias mencionadas, no sólo para la impresión de los ya diseñados, sino para el diseño de nuevos textos. Esto requeriría una coordinación a nivel interinstitucional para el desarrollo de materiales.

En el CONAFE, la elaboración de materiales específicos para las figuras educativas ha dependido del modelo educativo vigente. A partir de 2012, vuelve a posicionarse institucionalmente una atención especializada para los NNA indígenas y se desarrollan materiales necesarios en términos pedagógicos para su aplicación. El material comprende un manual de formación inicial para los capacitadores, una guía de formación inicial intensiva y permanente y un modelo de secuencias didácticas bilingües. Estas acciones son congruentes, ya que se desarrollan en un proceso colaborativo que incluye un pilotaje en las entidades.

Sin embargo, es preciso indicar que los funcionarios del CONAFE entrevistados expresaron gran incertidumbre en lo que sucedería en el ciclo escolar 2016–2017, ya que se había anunciado recientemente un nuevo modelo llamado Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo (ABCD). En ese momento los entrevistados no tenían información sobre las implicaciones del modelo ABCD para la permanencia de las modalidades, así como para la continuación de todo el trabajo para el desarrollo de materiales que desde 2012 habían hecho para fortalecer la modalidad indígena:

Vendrán nuevos materiales, otra nueva metodología y otra nueva estrategia de aprendizaje [...] Pero no puede cometerse el error de volverlo a ver todo desde un enfoque igual, porque la circunstancia es diferente, la circunstancia indígena. Esperemos que no, no sabemos todavía, nosotros esperamos que no, estamos haciendo lo posible para que no sea así [...] Hay un grupo asesor que ha venido trabajando esta estrategia, pero no nos han podido decir con mucha claridad en materia indígena, mucho menos en la migrante, cómo se puede adecuar (entrevista federal, CONAFE).

En relación con los materiales que se requieren para un nuevo modelo, los funcionarios entrevistados no tenían ninguna información, ni tampoco sobre la utilidad de los materiales desarrollados desde 2012 para una atención específica a NNA indígenas. Esto puede debilitar la congruencia con que se diseñen acciones para la elaboración de nuevos materiales, sobre todo si la modalidad indígena desaparece formalmente y pierden pertinencia.

Es importante mencionar que la necesidad de una modalidad indígena es una constante en las delegaciones de los estados de la muestra. El uso de materiales derivados de la Modalidad de Atención Educativa a Población Indígena (MAEPI) continuó a pesar de que la modalidad desapareció formalmente entre 2006 y 2012.

En muchas de las delegaciones, los equipos técnico–operativos que durante ya algún tiempo han estado en CONAFE, que participaron en el inicio de ambos programas, particularmente del indígena [...] ellos veían como un acierto que aquí se atendiera acorde a la circunstancia a los alumnos indígenas [...] lo siguieron aplicando en

algunos de los estados y aunque ellos tuvieran que sacar fotocopias, pues porque evidentemente, al dejar a un lado todo, no hay ni materiales [...] entonces pues ellos, ante esa necesidad, siempre con ese compromiso, que regularmente tiene todo el personal en CONAFE, utilizando el MAEPI y la Modalidad de Atención Educativa a la Población Indígena Migrante (MAEPIM), aún con fotocopias, con sus limitantes (entrevista federal, CONAFE).

La congruencia en el diseño de acciones relacionadas con materiales implica detectar los usos de los materiales y las necesidades de los LEC en los servicios. La vuelta al MAEPI tomó en cuenta esta necesidad, y no es claro si la estrategia ABCD la valorará. No se observa congruencia en aspectos relacionados con la dotación de libros de texto de escuelas regulares y de telesecundaria para NNA indígenas que asisten a los servicios del CONAFE. Es necesario que éste haga un diagnóstico del uso de estos materiales para tomar decisiones sobre la utilidad de los libros, acerca de si es necesario entregar estos libros a cada niño o si sería más congruente diseñar libros de texto específicos para el CONAFE.

En términos de congruencia, el diseño del PIEE muestra un acierto en el sentido de ofrecer la posibilidad de que se desarrollen proyectos locales para propiciar la inclusión y la equidad, los cuales pueden considerar, para el caso de educación indígena, la producción de materiales educativos que sean más pertinentes y acordes a las necesidades específicas de las entidades federativas. Sin embargo, su congruencia como programa aglutinador de una diversidad de programas especializados se puede evaluar a la luz de sus fundamentos centrales:

1. Un programa como el PIEE se justifica bajo la premisa de la inclusión, concepto que se ha posicionado internacionalmente como meta ante los desfavorables resultados de evaluaciones sobre la educación para grupos excluidos:

En resumen, las evaluaciones internacionales han manifestado los bajos niveles de aprendizaje y la desigualdad de acceso entre los diferentes grupos sociales. Se acen-túa en los grupos de niveles socioeconómicos muy bajos, población indígena, de zonas rurales y con discapacidad, así también, la brecha crece conforme se avanza en los niveles educativos (SEP, 2013b, p. 8).

Los dos fundamentos para la creación de un programa aglutinador como el PIEE son, por un lado, el reconocimiento de la necesidad de otorgar apoyos financieros a grupos históricamente excluidos y en riesgo de seguirlo siendo (estudiantes en escuelas indígenas, para migrantes, de educación especial y telesecundarias) y, por otro, las tenden-cias internacionales de generar programas para la inclusión educativa que aglutinan a una diversidad de grupos vulnerables.

2. En el proceso de construcción de inclusión y de equidad se tienden a desdibujar diferencias entre los grupos atendidos para caracterizarlos por su vulnerabilidad y rezago. Se recurre principalmente a datos que confirman su rezago para justificar su diseño; sin embargo, poco se subraya el derecho a una educación pertinente y, por lo

tanto, diferenciada. En el caso de la educación indígena, como modalidad que intenta pertinencia cultural y lingüística para el ejercicio de los derechos de los NNA indígenas en materia educativa, el desdibujamiento de las diferencias entre grupos vulnerables bajo la sombrilla de la inclusión puede desembocar en políticas y acciones que tiendan a la integración, y no a la gestión de la diversidad en el sistema educativo.

3. El diseño del programa es complejo al incluir una diversidad de grupos y apoyos diferenciados. Si se consideran los diagnósticos sobre las condiciones de estos grupos, es claro que el presupuesto asignado es insuficiente y a la baja en términos reales, dado que la suma de los apoyos de los siete programas antecesores no corresponde al presupuesto de que se dispone en el PíEE. En este sentido, el programa no es congruente al destinar menos presupuesto que la suma de los siete aglutinados, para grupos que requieren más apoyos técnicos y financieros a fin de superar el rezago y lograr una educación específica atendiendo a sus necesidades y derechos.
4. No son claros los criterios por medio de los cuales las AEL deciden a qué proyectos y a qué escuelas apoyar. Para un diseño congruente, es indispensable que las ROP ofrezcan información sobre los mecanismos disponibles para que las AEL determinen el destino de los apoyos económicos. De 65% del presupuesto asignado para escuelas indígenas y migrantes, se requieren diagnósticos claros sobre las necesidades que registra cada tipo de escuela y la pertinencia de los proyectos propuestos. Sin duda, el desarrollo de materiales es un aspecto prioritario para ser atendido por el PíEE, por la posibilidad de apoyar las especificidades de las escuelas indígenas y subsanar la desaparición de apoyos a escuelas multigrado y unitarias a partir de 2016. Los recursos no van directamente a las escuelas, sino al desarrollo de proyectos que la DEI ha propuesto.
5. En el caso de las telesecundarias, no se observa congruencia en el PíEE al limitar los rubros de gasto referido a la capacitación para el uso de los materiales. Si bien se observa una urgencia por el desarrollo de materiales actualizados según el plan de estudio vigente y de materiales en lenguas indígenas asociados al ejercicio de los derechos de NNA indígenas a una educación en su lengua durante la educación básica, el PíEE no considera rubros de gasto para el desarrollo de materiales.

Por otro lado, el PEC, el PETC y el PRE, que, a través de sus apoyos económicos, posibilitan la adquisición de materiales educativos complementarios, cuentan con diseños congruentes dada la necesidad de las escuelas en cuanto a recursos para dotarse de materiales educativos específicos, sobre todo en la modalidad indígena. Su congruencia en el diseño puede fortalecerse con especificaciones sobre la posibilidad de desarrollar material y no sólo de adquirirlo; esto puede sustentarse en la necesidad de las escuelas indígenas de contar con portadores textuales de las lenguas indígenas que no están desarrollándose en la DGEI ni en otras instancias a nivel federal.

Por último, el PAEI y PROSPERA fundamentan su diseño en la necesidad de proveer materiales didácticos a niños y niñas beneficiarios para generar condiciones de equidad entre quienes se encuentran en desventaja económica. La congruencia de estas acciones deriva

de los diagnósticos de la situación económica de los beneficiarios, que indican dificultades para la adquisición de materiales didácticos necesarios.

Existen diagnósticos confiables sobre HLI en edad de cursar el nivel básico, sobre necesidades de materiales por lengua y nivel, sobre la distribución de materiales a las escuelas, etcétera. Sin embargo, en el planteamiento de las acciones gubernamentales y de programas que coadyuvan al desarrollo o adquisición de materiales educativos, no se advierte una atención a los enormes retos que emergen de los diagnósticos existentes. El diseño se generará de forma más clara a partir de la necesidad de impactar cuantitativamente, es decir, con el propósito de dar cobertura a hablantes de lenguas mayoritarias dentro de los límites presupuestales y de recursos humanos para su desarrollo, y transfiriendo la responsabilidad de su producción o adquisición a las escuelas a partir de la autonomía de la gestión. El diseño de las acciones orientadas al desarrollo de materiales para todas las lenguas y niveles de la educación básica se lleva a cabo atendiendo a los límites que la factibilidad impone por razones de presupuesto y de recursos humanos disponibles. Esto impide que se atienda la inequidad que los diagnósticos visibilizan.

1.2 Análisis de la implementación de las acciones gubernamentales para el desarrollo de materiales educativos

A continuación se hará un análisis de la macro-, meso- y microimplementación de las acciones gubernamentales y de los programas orientados a la producción y distribución de materiales educativos. Se evalúan tres criterios: suficiencia, oportunidad y articulación.

1.2.1 Suficiencia en la implementación

La evaluación de la suficiencia en la implementación remite a la producción y distribución suficiente de materiales educativos para todos los NNA indígenas en educación básica. No sólo se hace referencia a la cantidad de libros y títulos producidos y distribuidos, sino a la cobertura de las lenguas que hablan los NNA indígenas en todos los niveles y grados de la educación básica. La suficiencia tiene una relación directa con la equidad en el diseño de las acciones y los programas.

Acciones desarrolladas por la DGEI

Para el ciclo escolar 2015–2016, la SEP entregó más de siete millones de libros de texto gratuitos a 1.3 millones de niñas y niños indígenas y migrantes, atendiendo así a la diversidad étnica, lingüística y cultural de México.¹² La producción editorial en lenguas indígenas para la educación básica en México cuenta con 542 títulos monolingües,

¹² <http://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-68-sep-fomenta-y-difunde-el-uso-de-lengua-materna>

bilingües y plurilingües que, a decir de la DGEI, favorecen la preservación de las lenguas, el respeto a la diversidad y la cohesión social.¹³ El acervo de la DGEI supera los 500 títulos dirigidos a estudiantes, docentes, asesores académicos de la diversidad, supervisores y autoridades educativas, en formatos monolingüe, bilingüe o plurilingüe, los cuales, expresan funcionarios de la DGEI, contextualizan el conocimiento de la escuela y lo hacen accesible a todos los estudiantes de educación básica, al contar con un programa editorial diferenciado por lengua y cultura.¹⁴ En el ciclo 2015–2016, para el nivel de primaria, se produjeron 188 libros de texto, 29 libros de literatura y 102 cuadernos de trabajo, en 36 lenguas originarias y 62 variantes lingüísticas, para distribuirlos en 25 estados de la República mexicana. Para preescolar, se produjeron los materiales *Juegos y materiales educativos de la niñez indígena y migrante. Preescolar*, y *Ciencias, tecnologías y narrativas de las culturas indígenas y migrantes* (para ambos, tanto cuaderno del alumno, como guía–cuaderno del docente). Además se observó un crecimiento en la producción de materiales entre 2010 y 2014.

Tabla 1.1 | Materiales producidos por ciclo escolar

Año/ciclo escolar	Cantidad
2005 Ciclo 2006-2007	1 350 420
2006 Ciclo 2007-2008	1 410 350
2007 Ciclo 2008-2009	1 561 550
2008 Ciclo 2009-2010	3 337 480
2009 Ciclo 2010-2011	1 329 695
2010 Ciclo 2011-2012	2 479 050
2011 Ciclo 2012-2013	2 800 383
2012 Ciclo 2013-2014	5 964 404
2013 Ciclo 2014-2015	8 567 100
2014 Ciclo 2015-2016	7 151 071

Fuente: DGEI, 2016c.

Reconociendo el valor de todo lo descrito anteriormente, se observa una cobertura insuficiente de materiales educativos producidos por la DGEI, principalmente de libros de texto para NNA indígenas para todos los grados de la educación básica y en todas las lenguas (véase el anexo 7). Lo anterior se afirma debido a que el INALI ha identificado 364 variantes y a que no se producen libros de texto en lenguas indígenas para el nivel de secundaria, ni libros de texto para quinto y sexto grados de primaria. El número de materiales producidos da cuenta de los vacíos e insuficiencias en cuanto a la cobertura de lenguas, grados y niveles.

¹³<http://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-230-impulsa-sep-educacion-multilingue-en-la-poblacion-indigena-en-mexico>

¹⁴http://dgei.basica.sep.gob.mx/es/fondo_editorial/fondo_editorial.html

La insuficiencia de materiales producidos y distribuidos está directamente relacionada con la inequidad en el diseño de las acciones. Como se mencionó anteriormente, el presupuesto para el diseño y producción de materiales desde la DGEI no está asegurado y, desde 2010, debe negociarse cada año:

Desde el 2010 en el programa regular no apareció el rubro del recurso para la impresión de los materiales y, efectivamente, hay que estar haciendo gestiones con el subsecretario en turno, con el oficial mayor, con una serie de autoridades para explicar la necesidad que hay de producir materiales en lenguas indígenas. Para todo lo que producen ellos, para todo lo que se produce en la Dirección General de Educación Indígena, esto que conocemos como libros de texto y de lectura, los cuadernos, todos esos materiales, pues hay que solicitar, justificar, volver a justificar: muchas veces en diciembre es que están asignando recurso (entrevista federal, DGMIE).

Además, como para las otras instancias aquí analizadas, el presupuesto que se asigna no permite concretar los proyectos editoriales planteados ni su ampliación para una mayor cobertura. Esto, sin duda, incide en la suficiencia en la cobertura de materiales para NNA indígenas hablantes de todas las lenguas y de todos los grados. Lo anterior es así no sólo por la falta de recursos suficientes para su impresión, sino porque tampoco se dispone de presupuesto para proyectos de diseño de gran calado, como el que supondría la cobertura total de niveles y lenguas.

La suficiencia en cuanto a cantidades de libros producidos y distribuidos se asegura a través de procesos que involucran a la DGMIE, a la DGEI y a la CONALITEG a nivel federal; y, a nivel estatal, a los Representantes Únicos de distribución de los estados y a las direcciones de educación indígena. Se determinan cantidades de libros a producir a partir de las estadísticas del ciclo escolar en curso provenientes de la Estadística 911 y de otras fuentes de triangulación en los estados. La definición de cantidades de libros a producir para un próximo ciclo escolar con base en el previo ha generado problemáticas por producción y distribución insuficientes.

El control que la DGMIE y la DGEI tienen sobre la suficiencia de los materiales distribuidos es mínimo, debido a que las autoridades estatales son las responsables de asegurar que los materiales sean distribuidos hasta las escuelas, en cantidad suficiente y en buen estado. Sin embargo, a nivel federal sí se atienden necesidades derivadas de solicitudes de libros por parte de padres y de escuelas:

La cuestión es que tenemos ciertas normatividades en este asunto de la federalización. Quien opera el servicio educativo es el Estado y entonces nosotros le entregamos los libros y los materiales y el Estado necesita entregarlos; aquí no tenemos un reporte de cuánto recibió cada escuela, lo tiene cada entidad federativa (entrevista federal, DGMIE).

En las escuelas indígenas de las entidades federativas de la muestra se reconoce que, en general, los libros llegan en buen estado y bien empacados. También de manera general,

se plantea la problemática de libros faltantes dado que su impresión está basada en la matrícula del ciclo escolar anterior. Sin embargo, las AEL refieren que se recibe una respuesta medianamente expedita desde la federación para enviar los libros faltantes, así como para reposiciones de libros dañados.

En el ámbito de la suficiencia, se revelan paradojas respecto al arribo de libros desde la DGEI a los estados. En todos los estados refieren la llegada de enormes cantidades de libros y títulos complementarios, que no son recogidos de los almacenes o bien son embodegados en las escuelas. El uso, el sentido y el aprecio de estos libros se relacionan con el conocimiento del material y de su utilidad, y, por supuesto, con su pertinencia. Además, el hecho de que los libros no sean recogidos no sólo se debe a que no se conocen los títulos ni su relación con el logro de los aprendizajes, sino también a los altos costos de trasladar grandes cantidades de cajas, que generalmente son asumidos por los padres de familia.

En los estados de la muestra se subrayan algunos aspectos para mejorar el aprovechamiento de los libros que se envían desde las oficinas centrales:

- Que la DGEI produzca material pertinente y relevante para los maestros.
- Que la DGEI no envíe material en exceso, y que envíe prioritariamente materiales en las lenguas del estado.
- Que la DGEI explique y justifique el sentido del envío de materiales en lenguas que no son de la región o el estado.
- Que los maestros conozcan y se apropien de los materiales, lo cual implica difusión y capacitación por parte de quienes los producen.

Por otro lado, un ejemplo importante de insuficiencia de materiales es la no disponibilidad de éstos para trabajar en grupos multigrado. El desarrollo de materiales atendiendo a las necesidades y demandas de los docentes es una prioridad que ha sido reconocida por la DGDC. Si bien dicha dirección tiene planes de desarrollarlos en el futuro, existen materiales del CONAFE que coadyuvaban al trabajo de maestros multigrado y que ahora son insuficientes en lo que se refiere a cantidad.

Particularmente para el caso de educación indígena, se hace hincapié en la necesidad de replantear la producción y distribución de materiales desde la DGEI:

Es muchísimo material que llega; entonces, el material adicional, aparte de lo que es libro para el alumno, lo que le corresponde al maestro, llega mucho material adicional para las bibliotecas, material de lecturas, material en lenguas y todo este material se hace, es en demasía para el maestro y para poder gestionar esta distribución; llega el momento en que el maestro no nos acepta el material adicional y únicamente quiere llevarse el material del alumno. Lo que les importa es el material del alumno y el adicional lo dejan en los almacenes, porque no quieren gestionar más vehículos o más recurso para poderlo recoger. Ese es un dato muy importante en el área indígena (Chiapas, Departamento de Libros de Texto Gratuitos y Materiales Educativos).

Paradójicamente, el personal docente que está en las escuelas o en puestos de supervisión opina que llegan pocos materiales en lenguas indígenas adaptados al contexto, además de que llegan pocos materiales educativos para los docentes. En general, no se consideran los cambios de un año escolar a otro en la matrícula para la distribución.

La producción local de materiales es una instancia central para la atención de la insuficiencia de materiales en cantidad y en pertinencia; sin embargo, se observan grandes dificultades, sobre todo presupuestales. En Chiapas, por ejemplo, se plantean algunas estrategias para la distribución de cantidades limitadas de materiales locales –por falta de presupuesto– como las gramáticas didácticas y diccionarios producto del Proyecto Diseño y Elaboración de Gramáticas y Diccionarios en Lenguas Indígenas.¹⁵ El material se entrega a actores clave como los ATP, que pueden explicar su uso y trabajar con los maestros:

Hemos tratado de utilizar algunas estrategias para que lleguen. Por ejemplo, en la gramática didáctica hemos coberturado (*sic*) muchos asesores técnicos pedagógicos para que ellos trabajen con los maestros. Se han capacitado precisamente los niveles fonológicos, morfológicos y sintácticos, se ha trabajado ahí, y también se ha trabajado gramática. Hay una propuesta de gramática didáctica con cuaderno de ejercicios del alumno. Sin embargo no tenemos recurso como para imprimir para todos. Últimamente la gramática didáctica la hemos reimpresso y hemos dado talleres a directores para que ellos trabajen con su personal, primero con los maestros, para que puedan permear en los procesos educativos escolares, ellos con su alumnos hablar un poco de reflexión sobre la lengua, pero haciendo análisis morfológico, o sea, es decir, la palabra, la función que tiene (coordinador general del Proyecto Elaboración de Gramáticas y Diccionarios, Chiapas).

En todos los estados de la muestra se hizo énfasis en que el nivel preescolar no cuenta con suficientes materiales en lenguas indígenas como audiocuentos, cantos, juegos didácticos, carteles. En Yucatán, la DEI reconoce que, por falta de presupuesto, ha dejado de imprimirse un material que resultaba de gran utilidad para los maestros de preescolar:

Es un material que le dábamos al preescolar, que por falta de presupuesto no lo hemos vuelto a editar, y lógicamente no se lo estamos enviando a las escuelas, porque no hay. Y siempre lo piden los maestros, pero ésa es la respuesta que les damos: no lo podemos editar (entrevista Yucatán, DEI).

La insuficiencia de materiales es una problemática planteada en la justificación del proyecto para el ejercicio de los recursos del PíEE en Veracruz: “Escaso acervo bibliográfico y de materiales didácticos en lenguas indígenas (primaria). Las aulas exhiben carencia de materiales didácticos que permitan favorecer el logro de aprendizajes de los diversos Campos de Formación (preescolar)” (SEV, 2015).

¹⁵ Proyecto de la Subsecretaría de Educación Federalizada del estado de Chiapas para producir materiales para la enseñanza de las lenguas presentes en esa entidad.

Dicha insuficiencia se subsana en parte con lo que producen los maestros en las entidades federativas. En Veracruz, se hace referencia al trabajo que hacen los maestros en este sentido: “En materiales, una de las cuestiones que falta, los materiales en lenguas indígenas, eso es difícil, eso lo hacen de manera manual, que es un trabajo bastante fuerte, pero lo hacen muchos maestros” (entrevista Veracruz, DEI).

Estos ejemplos ponen de relieve la insuficiencia de materiales contextualizados y pertinentes en todos los estados de la muestra, así como la falta de presupuesto y de personal especializado para resolver estas carencias. Ante esto, la solución ha sido transferir al maestro la responsabilidad de encontrar alternativas o de producir su propio material; sin duda, no sólo se trata de una omisión de suficiencia, sino también de equidad.

Acciones desarrolladas por el CONAFE para dotar de materiales a sus servicios

Los NNA indígenas que acuden a servicios del CONAFE sólo reciben libros de texto en español y para las bibliotecas escolares y de aulas. No reciben libros en lenguas indígenas o de la modalidad indígena como textos complementarios. Actualmente no hay material educativo diseñado por el CONAFE para que los NNA indígenas lo reciban de manera individual. Todos los niños reciben el mismo paquete de útiles escolares y libros de texto de la modalidad general de la SEP. Algunos reciben auxiliares didácticos, no todos los NNA indígenas, ya que no hay suficientes para entregar uno a cada niño (por ejemplo, en Morelos sólo se entregan a 35% de los niños aproximadamente):

No hay libros específicos, porque ellos van construyendo sus propios libros a lo largo del ciclo escolar; justo por eso tiene la parte de taller, el poderles dar un libro [...] entramos otra vez a ese detalle de las lenguas. Reciben material didáctico, prácticamente libros para la biblioteca y de texto generales, cuadernos, rotafolios, libretas, papeles, pegamento, gomas, colores (entrevista federal, CONAFE).

En todos los estados de la muestra son enfáticos al señalar que la disminución de títulos en las bibliotecas de los servicios es notoria; cuando se abre un nuevo servicio no recibe más de 30 títulos, los cuales, por supuesto, no son suficientes (entrevista Morelos, CONAFE). Se advierte una limitada renovación de las bibliotecas de los servicios que contrasta con las dotaciones de colecciones de libros que se recibían hace algunos años. A continuación, se narran algunos procesos educativos para incentivar la lectura en Chiapas, que operaban en los servicios que contaban con suficientes libros y materiales –y de calidad– en las bibliotecas:

La cuestión es enriquecer las bibliotecas. Hace unos 18 años hubo un fuerte apoyo para el enriquecimiento de las bibliotecas, pero porque estaba una propuesta pedagógica que se trataba precisamente de talleres de lecturas y era muy fuerte. CONAFE

editaba esa famosa Colección Colibrí,¹⁶ que era hermosa. Ya ni se edita. Había otra colección que se llamaba “Tenga pa’ que se entretenga”. Ahí venían autores como Juan Rulfo, muchos autores hispanoamericanos, y que a los chicos uno les podía leer, porque hay una estrategia en CONAFE que se llama Lectura Fogata Literaria, yo así le puse. Consiste en que en la noche, cuando uno llega a la comunidad, uno prende la fogata y en el patio les empieza a contar los cuentos. Había uno que se llamaba ¿No será puro cuento?,¹⁷ que eran historias de terror; entonces uno lo está leyendo y hasta los papás llegaban a escuchar alrededor, y a una señora que se le ocurría llevar una olla de café, y a otras, galletas. El caso es que se hacía como una verbena entre todos, pero estamos leyendo, estamos diciendo trabalenguas, estamos diciendo adivinanzas, usando la biblioteca que CONAFE tenía. Pero ahora ya no, porque ya todos los leyeron, es que hay muy poquitos libros (entrevista Chiapas, CONAFE).

Ante la escasez de materiales nuevos y de su reemplazo —principalmente en las bibliotecas comunitarias—, en los servicios del CONAFE en Puebla se plantean utilizar el componente 2 del PRE para la adquisición de bibliografía:

Ante la necesidad de más bibliografía en las aulas, lo que vamos a proponer a la delegación es que en este nuevo recurso de Escuelas de Excelencia, el componente de Material Didáctico, Material Didáctico para el aula, pues vamos a sugerir que se considere bibliografía, todo lo que se pueda, porque efectivamente hay muchas carencias de este tipo (entrevista Puebla, CONAFE).

Es importante resaltar que la suficiencia no sólo se orienta a la impresión de materiales necesarios para cubrir la matrícula de alumnos. Se observa que las acciones encaminadas a lograr una suficiencia de materiales no priorizan el análisis de la utilidad de esos materiales en función de sus metodologías. Un ejemplo es el cuestionamiento planteado desde el CONAFE en Yucatán sobre la entrega de los libros de texto de preescolar y de primaria a todos los niños que acuden a sus servicios. Desde su perspectiva, sería importante redirigir el presupuesto de impresiones de libros que no sirven de mucho a los niños del CONAFE hacia otro tipo de libros que sean de mayor utilidad y pertinencia por su modelo educativo. Esta opinión es compartida por funcionarios de las delegaciones del CONAFE en los estados de la muestra.

La planeación para el diseño y la producción de materiales no contempla las recomendaciones y experiencias que tienen los servicios del CONAFE sobre su uso. En Yucatán refieren que hay materiales que requiere cada niño, mientras que otros pueden compartirse entre varios niños o enviarse por aula o nivel. Ofrecen el ejemplo de los libros de texto:

¹⁶La Colección Colibrí se puede encontrar en línea en: <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/Colecciones/index.php?clave=Colibri>

¹⁷Colección de audiocuentos.

Hay materiales que sí necesitamos que sea por niño. Pero hay materiales como los libros de texto, que en CONAFE no los necesitamos por cada niño; me llegan toneladas de libros de texto que no uso, en el grado que tú quieras, primero a sexto grado, primero a tercero de secundaria; no me sirven, porque mis propuestas no van de acuerdo a eso (entrevista Yucatán, CONAFE).

La dotación de libros al CONAFE puede hacerse más eficiente y pertinente a partir de lo que las delegaciones proponen y los LEC requieren en su práctica cotidiana. Los materiales requieren ser diseñados o entregados a partir de un diagnóstico de necesidades que deriva del modelo educativo, para así incidir en el uso eficiente de los recursos.

Entonces sí, por ejemplo, en vez de darme mil libros de secundaria porque son 977 alumnos, que por cada alumno de todas las asignaturas, que son infinitud de libros, mejor me das a lo mejor tres a cinco juegos de esos libros por servicio, y todo lo demás me lo inviertes en materiales que puedan ser adecuados a mis niños. Estaríamos mucho mejor, porque los libros a mí me sirven sólo como referencia (entrevista Yucatán, CONAFE).

Ante esto, la suficiencia no sólo se cumple al entregar libros para todos los niños, sino al concretar una producción que derive de una evaluación sobre el tipo de libros que se requieren para cada modalidad y tipo de servicio. Esto sin duda haría más eficiente y pertinente el ejercicio de los escasos recursos para el rubro de materiales.

Suficiencia de materiales en telesecundarias

El desarrollo de materiales en lenguas indígenas para adolescentes indígenas de nivel secundaria es prácticamente nulo, a excepción de los materiales que deriven de la impartición de la asignatura optativa en Lengua y Cultura, cuyo diseño e implementación coordina la CGEIB. Por ello, evaluar la suficiencia nos remite a que esta asignatura, y por lo tanto sus materiales, han sido considerados marginales en los estados. Esto se ha reforzado por el carácter optativo y no obligatorio de la asignatura. En Yucatán, Chihuahua, Morelos y Puebla no se ofrece dicha asignatura. En Chiapas, se cuenta con el programa de la asignatura optativa, pero no con materiales asociados, ni se ofrece actualmente como optativa. En Veracruz, se diseñaron los programas y guías del maestro de tres asignaturas: Lengua y Cultura Náhuatl de la Región de Zongolica, Lengua y Cultura Nahuatl¹⁸ de la Huasteca Veracruzana, y Lengua y Cultura del Pueblo Totonaco. Las guías del maestro están disponibles en la página web de la Secretaría de Educación de Veracruz (SEV). El director general de secundarias apunta que no existen materiales impresos en lenguas indígenas para los estudiantes indígenas, ni específicos para esta asignatura:

¹⁸ Así aparece escrita la palabra en el documento del programa y la guía del maestro.

No existen materiales impresos en las escuelas, las bibliotecas escolares y de aula brindan pocas opciones. Con esto no se atiende la necesidad que surge en el aula para trabajar los contenidos de los programas de Lengua y Cultura Indígena; por tal razón, para apoyar al docente en su tarea, se elabora una guía para el maestro, en donde encuentra sugerencias didácticas para el logro de los aprendizajes esperados, así como orientaciones pedagógicas y didácticas para su desempeño profesional en el aula (entrevista Veracruz, Dirección General de Secundarias).

De acuerdo con los microimplementadores, en Veracruz, el único estado de la muestra donde se mencionó que la asignatura está siendo implementada, los alumnos no cuentan con materiales; sólo los docentes que la imparten. En ningún estado de la muestra se cuenta con libros de texto bilingües. En general, las telesecundarias reciben libros publicados por la SEP para las bibliotecas de aula; entre estos títulos se incluyen algunos escritos en lenguas indígenas, pero que no siempre corresponden a las lenguas del estado. En relación con los materiales en español, en todos los estados se expone una queja reiterada sobre la necesidad de materiales acordes al plan actual (2011). Los materiales disponibles están diseñados para el plan 2006 y existen múltiples dificultades para adaptarlos al actual. Debido a la no disponibilidad de materiales vigentes en español, a la ausencia de materiales en lenguas indígenas y a la no disponibilidad de materiales para los alumnos en la marginal implementación de la asignatura de Lengua y Cultura, no se cumple el criterio de suficiencia.

Cobertura de escuelas regulares con alumnos indígenas

Cabe mencionar que, si bien el ámbito de acción de la DGEI son las escuelas indígenas, resulta apremiante la dotación de materiales para NNA indígenas en escuelas regulares y que viven y/o han migrado a ciudades donde no hay oferta educativa de modalidad indígena. Sin embargo, los materiales educativos producidos por la DGEI se imprimen atendiendo a la matrícula del subsistema indígena. Ocasionalmente se envían materiales a escuelas generales que tienen estudiantes indígenas, cuando se identifican escuelas que los requieren a nivel estatal y en la Ciudad de México. Así, los NNA indígenas que no acuden a una escuela indígena no cuentan con materiales educativos en sus lenguas, sólo en algunas excepciones.

En escuelas generales, cuando nuestro tiraje nos da, sí se le pide a la autoridad de educación indígena del estado que busque a su par de educación general y se vincule con él para identificar necesidades de escuelas generales que tienen niños hablantes y que se le puedan dar estos libros; eso a través del director de educación indígena del estado; también nos han solicitado escuelas generales, llegan directamente solicitudes por oficio aquí, se atiende, sobre todo del D.F. (entrevista federal, DGEI).

En conclusión, la suficiencia en materiales educativos no se logra debido a la ausencia del diseño de una política y de un presupuesto equitativos orientados a lograr una cobertura en todas las lenguas, en todos los niveles y grados, y que además sean vigentes.

Hacen falta recursos económicos y técnicos para la producción estatal de materiales pertinentes a las regiones, las lenguas, etcétera. Asimismo, la impresión insuficiente que se sigue registrando se asocia a las matrículas cambiantes de un ciclo escolar a otro; sin embargo, esto puede subsanarse con la impresión de suficientes libros adicionales. Por otro lado, la impresión y distribución de libros que no corresponden a las lenguas habladas en cada entidad federativa supone un gran desperdicio de recursos que pudieran dirigirse al desarrollo e impresión de más títulos, con una distribución correctamente planeada con base en las lenguas que se hablan en cada estado.

La suficiencia de materiales en el CONAFE no se logra, a pesar de que cada niño recibe los libros de texto en español de las escuelas regulares, ya que es necesario que los niños cuenten con libros adecuados a la metodología del CONAFE. Si bien en telesecundaria no se dispone de datos que apunten a la insuficiencia de los libros de texto acordes al plan 2006, se requieren de materiales suficientes, vigentes y en lenguas indígenas, en atención al reconocimiento de que en esa modalidad se atiende a la mayoría de los NNA indígenas inscritos en ese nivel.

1.2.2 Oportunidad en la implementación

La oportunidad como criterio de evaluación se refiere a la producción y distribución de materiales a tiempo, correctamente, nuevos y en buen estado.

De la DGEI y la CONALITEG a los estados

En cuanto a la distribución, se han diseñado acciones para lograr una llegada eficiente y puntual de los materiales a las escuelas. La DGEI se ha comprometido al cumplimiento de un calendario que implica la entrega en diciembre de los archivos de materiales a la CONALITEG, para la impresión que corresponde al siguiente ciclo escolar. La responsabilidad de la entrega a las entidades es de la DGEI a la CONALITEG.

Las acciones emprendidas para que los libros lleguen con más anticipación a los estados han surtido efectos positivos en términos de los tiempos de entrega:

Este ciclo escolar, dado que CONALITEG hizo esta estrategia de enviar todo primero, en febrero o marzo, sí te puedo decir que llegó mucho más a tiempo que otros años, en septiembre. Y los maestros lo reconocen en las entidades que hemos estado yendo a escuelas, dicen “es la primera vez que el libro llega a tiempo” y ni siquiera llegó a tiempo, pero ya para ellos que llegue en la semana donde están diagnosticando niños es a tiempo, porque el libro todavía no lo empiezan a usar, están nada más viendo qué van a trabajar con los niños, planeando todo el año, entonces ése fue el tiempo en que llegó el libro, en las primeras dos o tres semanas del ciclo escolar (entrevista federal, DGEI).

El nudo problemático inicia con las AEL, quienes son responsables de la distribución desde los almacenes únicos de distribución a los almacenes regionales u otros espacios ubicados en las distintas regiones de los estados. Luego se agudiza cuando los jefes de sector, supervisores u otras figuras educativas reciben la responsabilidad de realizar las entregas a las escuelas:

Es completamente una atribución, incluso por ley y por este convenio donde se estipula que es la entidad la que debe desplegar al personal y el recurso humano y financiero. Básicamente en el seguimiento que hacemos encontramos un problema: el tiempo. Por eso éste es el primer ciclo que CONALITEG envía el paquete de educación indígena antes que todo. A pesar de que CONALITEG mandó primero lo de educación indígena, en los estados siguieron privilegiando la llegada de lo otro, las entidades no en todos los casos lo movieron antes, lo dejaron muchas veces en bodega, hasta que llegó el resto (entrevista federal, DGEI).

De las AEL a las escuelas indígenas y telesecundarias

En todos los estados se expresa una notable mejoría en los tiempos de entrega de los materiales a los estados por parte de la CONALITEG. Esto es consecuencia de la implementación de los procesos antes descritos de coordinación entre la DGEI y la CONALITEG para la impresión y distribución temprana. En Puebla se reconoce este cambio: “Hasta ahorita los libros nos han llegado a tiempo. Hace dos años nos llegaban a destiempo, pero este año y el año pasado nos llegaron justo a tiempo; los pudimos mandar antes del inicio del ciclo escolar” (entrevista Puebla, coordinador estatal del Programa de Libros de Texto Gratuitos).

Los procesos de distribución en los estados son muy similares. La responsabilidad de la distribución hasta las escuelas es transferida a los jefes de sector, supervisores y directores. Existen departamentos encargados de recibir los materiales, concentrarlos en almacenes regionales y entregarlos a supervisores y directores. Generalmente estos departamentos no se encargan de concentrar las listas de materiales requeridos en cada ciclo escolar. En el caso de educación indígena, lo hacen las Direcciones de Educación Indígena y luego informan a la DGEI. Año con año hay una reunión en la Ciudad de México para cotejar la estadística federal y estatal para la impresión de libros de texto y complementarios. Una problemática generalizada es que las cantidades de libros que la CONALITEG imprime corresponden a la estadística del ciclo escolar previo. Esto genera problemas de suficiencia de materiales en todos los estados.

Como ya se mencionó, desde la federación se realizan acciones para la entrega temprana de los libros a las entidades. Sin embargo, en las AEL la entrega a las escuelas se complica por el periodo vacacional de fin de ciclo escolar. A esto se suman procesos discriminatorios contra las escuelas indígenas en Morelos y en Puebla. En Morelos, la peculiaridad encontrada, y altamente inequitativa, se refiere a que la entrega de materiales a las escuelas indígenas y telesecundarias se hace en el almacén, donde los supervisores deben

recogerlos, mientras que para las escuelas primarias regulares la entrega se hace en la propia escuela (entrevista Morelos, subdirector de Servicios Regionales del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos [IEBEM] y responsable único de distribución para la CONALITEG). La inequidad en el trato es también relatada por un supervisor de primaria indígena:

A nosotros como educación indígena nos dan los materiales ya hasta el último, ya cuando ya repartieron a todos los demás. Y tenemos que a muchas escuelas les mandan en un carro, les mandan a sus mismas escuelas todo el material; a nosotros nos lo envían a una supervisión, tenemos que ir a recogerlo a la regional, a unas bodegas, y pues es un problema (entrevista Morelos, supervisor de primaria indígena).

En Puebla, se describen avances con respecto a la distribución específicamente para educación indígena, que era sometida a procesos altamente inequitativos. Anteriormente todo el material era concentrado en un almacén central y ahora se distribuye a las regiones, acercando el material a las escuelas:

Hasta antes de mi llegada los materiales de lengua indígena llegaban solamente al almacén central, y cada región pagaba camionetas; era un problema y los propios maestros aportaban para poder trasladar estos materiales a sus escuelas. Entonces, cuando yo llegué, les dije a los jefes de sector: “¿Saben qué? No vengán por los materiales, es obligación de nosotros llevárselos”. Yo cuando llego hablo con mi autoridad en turno, porque ya no está, y le comento, le digo: “Oiga: estos materiales hay que trasladarlos. –No, maestro. Siempre ellos, los compañeros, han venido aquí o al almacén central. –Oiga, pero son toneladas de libros que llegan para todos los niños, tenemos en todas 120 mil niños en el estado, o sea no es cualquier cosa”. Finalmente, pudo negociarse de que estos materiales ya lleguen a las regiones; y llegando a las regiones ya es mucho más fácil que cada zona vaya a traer solamente de su zona o de su escuela. Entonces ya hemos facilitado este proceso (entrevista Puebla, DEI).

En el resto de los estados de la muestra, la distribución a escuelas indígenas no implica procesos diferenciados generalizados, a pesar de que se reconocen las complicaciones de la entrega en las escuelas debido a su lejanía y dificultad de acceso. Es notorio que en Chiapas se haga referencia a la imposibilidad de entregar en cada escuela y se infiere que no se asume como una responsabilidad de la AEL.

El nivel [educación indígena] sabe los puntos débiles de las entregas de estos materiales. Por parte de la Secretaría de Educación sí se entregan los apoyos, pero no se puede hacer para todas las escuelas, para todos los directores. Nosotros apoyamos a veces a las escuelas más lejanas, ofreciéndoles la oportunidad de la entrega directa o dándoles más tiempo de gestión. Pero no se puede hacer en realidad para todos, porque no tendríamos abasto, estaríamos nosotros prometiendo algo que no se puede cumplir en cuanto a poderles apoyar más allá de lo que está establecido y nos corresponde (entrevista Chiapas, jefe del Departamento de Libros de Texto Gratuitos y Materiales Educativos).

En Yucatán, los materiales también son enviados a las regiones, y concretamente a los Centros de Desarrollo Educativo (CEDE), donde los supervisores y directores recogen el material. Asimismo, se ha adelantado el proceso de distribución al periodo vacacional para lograr que los libros estén en las escuelas lo más pronto posible:

Todos los materiales que llegan con nosotros, nosotros los mandamos al CEDE y los supervisores y directores acuden al CEDE a recoger su material. Actualmente la distribución de libros de texto se hace en el periodo vacacional de julio y agosto para que, cuando ya el maestro llegue en agosto a su escuela, ya deben tener sus libros en la supervisión y, ya de ahí, pues sólo los llevan a la escuela lo más pronto posible. Y ése es el sistema que usamos para todos los materiales (entrevista Yucatán, DEI).

Año con año, en Chiapas, en Veracruz y en otros estados, los jefes de sector, los supervisores y los directores realizan gestiones para lograr la distribución de los materiales hasta las escuelas. Esto se debe a que la AEL no se responsabiliza de ese último tramo de distribución, lo que en realidad hace que dichos libros no sean gratuitos. Los supervisores no anticipan la gestión para lograr una distribución oportuna:

Les decimos que la presidencia municipal tiene un recurso destinado a educación, entonces de este recurso se puede tomar gestión para los vehículos y la gasolina. Este dato se le dice a los supervisores y a los directores para que a ellos se les abra una puerta de gestión ante el municipio. Ahora, es una problemática que viene año con año; lo único que nosotros les pedimos a veces es que ellos se preocupen, anticiparse en las fechas de gestión, para que el momento en que se encuentre el material ya tengan ellos autorizado el vehículo y el recurso que se va ocupar para mover este material, porque no lo hacen anticipadamente; entonces, cuando ya viene el material, empiezan las molestias porque no han gestionado, no tienen cómo, no tienen forma y así es como hay trabas para recoger el material (entrevista Chiapas, jefe del Departamento de Libros de Texto Gratuitos y Materiales Educativos).

Aquí se hace la distribución con base a la pauta que manda México, luego nosotros hacemos la pauta a nivel jefatura y les damos las cantidades a la gente de materiales, y se distribuyen a las jefaturas. Hay quejas, también, de que las jefaturas detienen mucho los materiales; eso también es una realidad. Hemos llegado a jefaturas donde ves cantidad de cajas. Distribuir hasta las escuelas es responsabilidad de las jefaturas. Ven cómo le hacen. No hay recursos, los maestros ponen cooperación, incluso padres de familia (entrevista Veracruz, DEI).

En Chihuahua se presenta una problemática especial, dadas las características geográficas de la sierra y la dificultad de acceso a las comunidades. Se han intentado formas diferenciadas de solucionar la entrega de materiales de telesecundarias para hacerlos llegar hasta los estudiantes. Hoy en día, se entregan a las presidencias municipales y no a los supervisores. Sin embargo, el contacto más frecuente entre las comunidades escolares, especialmente por parte del director, se da con el supervisor. Además, las cabeceras municipales suelen estar muy alejadas, por las enormes dimensiones de los municipios y sus

condiciones geográficas y orográficas. Esta nueva ruta de entrega a través de los municipios como punto de recolección de materiales ha retrasado mucho las entregas:

La mejor forma de concentrarlo es con el supervisor. Una vez que ahí tienen sus cursos, reúnen a todos sus directores y pueden decirle: “Ahora sí, aquí está tu material”, y ya cada quien se llevaba sus materiales. Ahí fue un retroceso. Lo hemos dicho en las reuniones que tenemos aquí, pero parece ser y esperemos que este año sea diferente la dinámica de la entrega de los materiales. La logística es lo que está un poco mal (entrevista Chihuahua, Telesecundarias).

Experiencias en las supervisiones y en las escuelas

Como ya se mencionó en este capítulo, la responsabilidad de la AEL en la distribución de materiales se autolimita a la entrega en almacenes centrales y/o regionales, a partir de estrategias muy similares. La capacidad de almacenamiento es limitada e inadecuada en algunos estados, lo que se convierte en un problema cuando se deben mantener materiales por tiempo prolongado en el caso de escuelas que no tienen los recursos para recogerlos.

Una vez que los materiales son entregados a jefes de sector y a supervisores, se transfiere la responsabilidad a dichos sujetos, a los municipios —si éstos acceden— o a los padres de familia, que generalmente pagan los fletes para el traslado hasta las escuelas. La oportunidad de la entrega en las escuelas depende de la anticipación y efectividad de las gestiones a nivel municipal, así como del desembolso de recursos de padres y maestros.

En este último tramo es donde se encuentran mayores dificultades para lograr la oportuna entrega. Además, en esta parte del proceso es donde la gratuidad de los libros puede ser cuestionada, al pedir cooperación a los padres de familia para el flete, la gasolina, etcétera. En términos de equidad, el acceso a los libros es condicionado al pago, por lo que no se logra una redistribución del acceso y con ello la oportunidad de contar con material independientemente de la situación económica.

La distribución de materiales en el CONAFE

En el CONAFE se elaboran matrices de distribución para el envío de los materiales a las oficinas regionales del Consejo o a sedes de formación de los LEC, para que desde ahí las Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria (APEC) se encarguen del último tramo de distribución.

La logística es: aquí en la capital hay una bodega, los materiales se recogen en la Coordinación de libros de texto de la Secretaría; se guardan en la bodega aquí en la capital y de aquí hay siete regiones de CONAFE en el estado; cada región tiene un coordinador, y entonces ese coordinador, con el apoyo de lo que se llaman los auxiliares técnicos de la delegación, los distribuyen y, siguiendo la línea de CONAFE de

educación comunitaria, se involucra a los padres de familia. En el caso de los libros de texto llegan como a mediados de agosto y, para cuando nosotros terminamos la formación de docentes, ya los presidentes de las asociaciones de padres de familia asisten a las cabeceras o donde están nuestras sedes de formación a recoger los libros de texto que les corresponde a cada comunidad y ya se lo llevan a la comunidad. Pero hasta ahorita tenemos como tres ciclos que si llegan a tiempo los libros de texto (entrevista Chihuahua, CONAFE).

En algunas delegaciones estatales del CONAFE, se advierte que los libros llegan a los servicios educativos en septiembre u octubre, debido a que las comunidades más pobres no recogen los materiales con prontitud, por los costos que ello implica. Como puede observarse, la transferencia de la responsabilidad de la última parte del proceso de distribución, en la microimplementación, ocurre también en el CONAFE. La disponibilidad de recursos de las APEC es condición para una llegada puntual del material a los servicios, y cuando no se dispone de éstos, los materiales no llegan. Por lo anterior, en los servicios del CONAFE el criterio de oportunidad no se cumple, ya que no disponen de los materiales al inicio del ciclo escolar como producto de una acción gubernamental específica para este propósito.

La producción y distribución de materiales educativos ha mostrado avances en términos de su oportunidad; sin embargo, los procesos conducidos por las AEL muestran nudos problemáticos relacionados con la disposición de recursos para acercar los materiales a las escuelas y con la falta de estrategias específicas para escuelas en zonas alejadas, de difícil acceso y en las que sus comunidades escolares no cuentan con los medios para hacerse cargo de su recolección y traslado. No sólo se trata de oportunidad en la entrega de los materiales, sino de instaurar procesos más justos en los cuales se instrumenten acciones específicas para la distribución a escuelas indígenas, telesecundarias y servicios del CONAFE.

La oportunidad en la implementación –sobre todo en lo que se refiere a la distribución– se cumple medianamente. Los esfuerzos a nivel federal para una distribución oportuna y anticipada a las AEL han rendido frutos. Sin embargo, se observa que en las AEL no se asume la responsabilidad de la distribución hasta las escuelas, y que no se cuenta con un plan logístico ni con presupuesto para ello. Ante esta situación, la responsabilidad de la distribución en el último tramo de los almacenes o supervisiones a las escuelas se transfiere a las figuras educativas o a los padres de familia. En este sentido, la oportunidad de la llegada de los materiales depende de los recursos con que cuenten las comunidades escolares. Por esto último, la oportunidad de la implementación no es óptima ni asumida por las AEL como debería ser.

1.2.3 Articulación en la implementación

La articulación en la implementación se evalúa explorando el establecimiento de relaciones de coordinación entre los niveles federal y estatal para la producción y distribución de

materiales educativos, y para la adquisición de materiales complementarios y didácticos. También para la difusión y capacitación sobre su uso.

La articulación entre la federación y las entidades federativas tiene varios objetivos. Uno de ellos es la difusión de los materiales educativos que se hace desde la federación, así como la capacitación para su uso. Este ámbito de articulación es importante, ya que en todos los estados se encuentra que los maestros indígenas no conocen los materiales, su sentido y su relación con el currículum. Un ejemplo que reiteradamente se expresa en todos los estados, y que ilustra el desconocimiento del sentido que la DGEI atribuye a los materiales, es el envío de materiales desde esa instancia en múltiples lenguas a las escuelas. Con ello, los directores y supervisores se muestran extrañados de recibir materiales en otras lenguas y no saben para qué les sirven en sus aulas. Un funcionario de la DGEI explica el sentido de esta acción:

Sí hay textos y libros escritos en lengua indígena pero están en versión bilingüe [...] el propósito de esos libros, que están a nivel nacional, es para que los niños que estudian se den cuenta que hay lenguas indígenas, está encaminado para comprender la diversidad. Como sensibilizar, nada más, pero no está pensado para que los niños, a partir de ahí, trabajen, favorezcan la lectura, la escritura, se apropien, puedan interpretar, puedan dialogar con el libro. A veces mandamos el libro en maya a todo el país para que se enteren que hay mayas, pero en realidad nadie está leyendo maya en el norte del país, ni en el centro (entrevista federal, DGEI).

Para subsanar la falta de conocimiento del sentido de los materiales educativos y su uso en las aulas, se ha hecho difusión para dar a conocer el material y sus propósitos.

Pues básicamente generamos material de difusión. Tenemos como dos vías. La difusión a nivel de los maestros es un catálogo muy grande; los maestros de pronto no conocen bien la propuesta educativa y que está incidiendo ahí, y también estamos empezando a impulsar la difusión en sociedad civil [...] los estados nos llaman en algunos casos cuando hacen sus eventos de capacitación (entrevista federal, DGEI).

La estrategia de los libros cartoneros ha sido impulsada desde la DGEI, a través de su articulación con las entidades federativas, para difundir su aplicación y capacitar a los docentes. Se infiere que dicha estrategia ha sido exitosa y con buena acogida en los estados y en las escuelas. En entrevistas con funcionarios de las DEI, y en los grupos de discusión con jefes de sector, supervisores y directores, se hace patente la utilidad que han tenido los libros cartoneros para subsanar, en alguna medida, la insuficiencia de materiales. Sin embargo, es importante indicar que la DGEI advierte la necesidad de que las entidades federativas, e incluso directamente los maestros y las escuelas interesadas, gestionen recursos para autofinanciar las capacitaciones y los materiales necesarios para su implementación.

Esto conduce a plantear que, como se verá más adelante en este capítulo y en el referido a formación continua, existen serias deficiencias en la articulación entre la DGEI y las AEL/DEI para la capacitación sobre el sentido y uso de los materiales educativos. Una discusión

propositiva sobre el sentido de los materiales puede conducir a replantear el diseño y la producción de materiales en función de la utilidad y pertinencia.

Para el desarrollo de títulos producidos tanto a nivel federal como local, es importante la articulación sólida y duradera de instancias federales con las entidades federativas. Un ejemplo lo constituye la relación entre la CGEIB y las autoridades y docentes de entidades federativas:

Hemos trabajado muchísimo con el estado de Yucatán, en particular con la SEGEY [Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán]; por ejemplo, le hemos permitido que ya haga ediciones especiales del libro del enfoque en la educación intercultural. Hemos mandado materiales a algunos estados, por ejemplo, Tabasco, donde se trabajó con la Asignatura de Lengua y Cultura Chol y la CGEIB publicó uno de los libros de apoyo. Lo que pasa es que son acuerdos bastante efímeros, que van variando muchísimo dependiendo de las autoridades y las voluntades políticas de las autoridades estatales. Trabajamos más bien con docentes, con pequeños docentes que andan por aquí, por allá, con ellos es que trabajamos y entonces buscamos que el estado conozca el material que hemos hecho para ellos, pero no necesariamente es una vinculación de Secretaría a Secretaría (entrevista federal, CGEIB).

El PIEE ha implicado nuevos mecanismos para la producción de materiales que derivan de los proyectos que los estados priorizan. Este programa se erige como la fuente de financiamiento con formas nuevas de operar en las entidades federativas:

Otro estado con el que se trabajó mucho fue con Chiapas. Esta vinculación ya no ha prosperado y ya no se han hecho nuevos materiales. Ahora también las reglas cambiaron. Los estados tenían sus presupuestos para publicar, ahora mucho de este recurso llega por su participación en el Programa de Inclusión y Equidad Educativa. Entonces en las últimas convocatorias, por ejemplo, pocos estados han pedido dinero para publicar materiales [...] Tendríamos que motivar a estos equipos de profesores, con los que ya se ha trabajado en lo particular, para que esos profesores propusieran los materiales a su Secretaría de Educación y esa Secretaría decidiera someterlo a la convocatoria del Programa de Inclusión y Equidad, lo cual no sólo es complicado: es casi imposible porque, bueno, no sabemos bien los criterios a partir de los cuales los estados deciden inscribir tal o cual proyecto en ese programa. O sea, salen bases generales y como, digamos, tampoco es demasiado dinero, los estados priorizan ciertas cosas (entrevista federal, CGEIB).

La articulación entre la federación y los estados también tiene el objetivo de hacer más eficientes los procesos de distribución, respetando las atribuciones que tienen las AEL para conducir este proceso en los estados. En ese sentido, se observa que la DGEI se limita a monitorear y a acompañar los procesos de distribución en las entidades federativas, pero no puede intervenir en los procedimientos que son competencia de las AEL. Su énfasis ha sido plantearse estrategias para que los materiales estén en los estados con la mayor anticipación posible y promover que su distribución inicie durante el ciclo escolar previo

al de su uso. Las acciones de las AEL son insuficientes, al transferir la responsabilidad de la distribución desde los almacenes o regiones hasta las escuelas a las figuras educativas. No se trata sólo de un problema de articulación entre las AEL y las escuelas y sus figuras educativas, sino de transferencia de responsabilidades no asumidas cabalmente por las AEL a las comunidades escolares.

La articulación de las AEL, y concretamente las DEI, con las escuelas para la capacitación sobre el uso de materiales y el diagnóstico de necesidades concretas de las escuelas no ha logrado revertir las problemáticas que las aquejan en términos de la distribución, el conocimiento sobre los materiales y su uso, y necesidades de materiales específicos. Lo anterior se relaciona con el escaso presupuesto de las DEI, tanto para movilidad a las escuelas indígenas para capacitación *in situ*, como para la producción estatal de materiales. La producción de materiales sigue siendo un coto de la federación, mientras que la producción a nivel estatal, regional o de las escuelas ocurre con escaso o nulo presupuesto. Hay que subrayar que una importante proporción de escuelas indígenas no cuenta con apoyos económicos del PRE, del PEC o del PETC para la adquisición de materiales educativos, y que, respecto del PIEE, no se han encontrado bases de datos, ni las AEL han proporcionado información que especifique los proyectos apoyados y en qué rubros de gasto se está ejerciendo el apoyo en cada escuela beneficiada. En ese sentido, es importante cuestionar la posibilidad real que tienen las escuelas para desarrollar sus propios materiales ante la falta de apoyo económico, de tiempo y de capacitación a los docentes para llevar a cabo esta tarea.

Por otro lado, la articulación federación–AEL para la distribución enfrenta límites claros, por la competencia de las AEL en la distribución hasta las escuelas a raíz de la federalización. Como ya se mencionó, las políticas estatales sobre distribución –o la falta de ellas– han tendido a trasladar a las comunidades escolares su responsabilidad, afectando la gratuidad de los materiales y la oportunidad de su entrega. Se observa una articulación limitada que imposibilita la definición de estrategias federales para una distribución eficiente en la meso– y microimplementación.

En el caso de los programas federales como el PEC, el PETC y el PRE, también se observa una limitada articulación entre las coordinaciones estatales de los programas y las DEI con las escuelas indígenas, para orientar el ejercicio del apoyo económico hacia prioridades como el desarrollo de materiales. La orientación para la toma de decisiones sobre el ejercicio de los recursos es dirigida escasamente por instancias como las DEI. Si bien, hay seguimiento a las Rutas de Mejora de las escuelas del subsistema, la capacidad de incidir o asesorar para un ejercicio de recursos que influya en lo académico parece limitada.

Los directivos de escuelas indígenas no se consideran interlocutores que sean escuchados por la DGEI ni por las DEI para lograr una articulación con resultados concretos como la reimpresión de materiales que han sido útiles para los docentes y para el logro del aprendizaje de los niños; para una distribución racional de materiales, sobre todo acorde con las lenguas que se hablan en las escuelas; para el desarrollo de materiales apremiantes como los relativos a multigrado y a la didáctica de la enseñanza de las lenguas indígenas.

Las enormes carencias expresadas por los microimplementadores revelan que no hay una articulación en forma de retroalimentación a quienes desarrollan materiales o que tienen la capacidad de iniciar procesos de esa naturaleza en los estados. Por ello, la articulación no ha sido efectiva ni suficiente al nivel de la microimplementación.

En el CONAFE no se observan acciones de coordinación ni de articulación concretas que coadyuven a que los servicios cuenten con materiales pertinentes, suficientes y a tiempo. En las delegaciones de los estados se pone en evidencia la marginación del CONAFE y la poca interacción con las DEI para efectos de trabajar coordinadamente en temas como el desarrollo de materiales, por tener como población objetivo a NNA indígenas. En las Casas y Comedores del Niño Indígena no se observa articulación ni coordinación en cuanto al tema de materiales con ninguna instancia federal ni estatal.

En conclusión, el criterio de articulación pone en evidencia serias deficiencias, sobre todo en lo relacionado con la coordinación entre la DGEI, las DEI y las escuelas, para la labor de capacitación sobre el sentido y uso de los materiales educativos. Es claro que en los seis estados de la muestra se subraya una ineficiente articulación en este sentido y, por lo tanto, un desaprovechamiento de los materiales educativos que se distribuyen. Por otra parte, una ventana de oportunidad importante que emerge de la articulación es la posibilidad de que la DGEI reciba retroalimentación directa de las figuras educativas sobre la utilidad y pertinencia de los materiales que diseña. Esto ha propiciado que las comunidades escolares se organicen y asuman la responsabilidad de movilizar los materiales con sus propios medios. Sin duda, la articulación entre la AEL, las jefaturas de sector, las supervisiones y las escuelas debería fundarse en la organización para la distribución, teniendo como base un presupuesto que posibilite la entrega a cada escuela para hacer efectiva la gratuidad de los libros de texto.

1.3 Conclusiones del análisis del diseño y la implementación de las acciones gubernamentales para el desarrollo de materiales educativos

El diseño de acciones gubernamentales y programas que coadyuven a que los NNA indígenas dispongan de materiales pertinentes y en sus lenguas no ha contribuido a la equidad, ni ha sido congruente en términos de los problemas identificados, de los objetivos que se persiguen y de los medios que se proponen para lograrlos. Esto se concluye teniendo como antecedente que los NNA indígenas tienen derecho a disponer de materiales educativos de calidad, en sus lenguas, pertinentes culturalmente y actualizados, tomando como referencia a la equidad, la cual apunta al diseño de acciones en las que colaboren instancias federales, estatales y centros escolares, sin transferir la responsabilidad de la producción de los materiales a los docentes. Si bien es fundamental dotar de apoyos económicos y técnicos a las escuelas, se requiere un acompañamiento y una colaboración con otras instancias especializadas como la DGEI, las DEI, el INALI, las academias de lenguas de los estados, etcétera.

La equidad en el diseño de las acciones asociadas con la producción de materiales educativos no se cumple en términos de cobertura, ya que ésta se ve limitada porque sólo se editan libros en lenguas indígenas hasta el cuarto grado de primaria y se priorizan aquellos cuyas lenguas son mayoritarias. En nivel secundaria esto es especialmente preocupante, porque hay una nula atención a NNA indígenas, la cual constituye un derecho a una educación intercultural y bilingüe, que implica el diseño, la producción y la distribución de materiales educativos pertinentes. En este sentido, la telesecundaria ha constituido también una modalidad marginal en cuanto a la producción de materiales vigentes y acordes al plan de estudios actual. Si bien la DGEI ha expresado su intención de atender el nivel, no se ha logrado concretar la atención ni el diseño y producción de materiales educativos pertinentes. La mayor producción de materiales se ha concentrado en el nivel primaria; en segundo lugar, en el preescolar y, por último, en la secundaria, lo cual también genera inequidad entre niveles.

En este sentido, cabe destacar que la CGEIB apoyó la inclusión de la Asignatura en Lengua y Cultura para secundarias; sin embargo, ésta ha sido implementada marginalmente y sin dotación de material específico para los alumnos. Por lo tanto, el diseño e implementación de acciones para el nivel secundaria es inequitativo e incongruente por la omisión de atención a NNA indígenas. Cabe mencionar que los materiales en lenguas indígenas no resuelven la necesidad de una modalidad específica que replantee su oferta en un sentido más profundo por la diversidad lingüística y cultural de sus alumnos.

Además de que la producción de libros no es suficiente porque desde el diseño no se contempla la edición de materiales en todas las lenguas y variantes, y para todos los niveles de educación básica, en la fase de implementación no se cumple con el criterio de suficiencia, ya que se observan dificultades por parte de los docentes de escuelas indígenas para hacer un uso correcto de los materiales educativos que existen, debido a la falta de capacitación sobre la orientación y adaptación de los materiales en las aulas, sobre todo de materiales en lenguas distintas a las de los niños que asisten a las escuelas. Esto último constituye también una seria dificultad porque, aunque se realiza una distribución masiva de libros producidos en la DGEI, los docentes no los utilizan en sus aulas porque no corresponden a las lenguas de sus alumnos. Esta problemática evidencia que existen deficiencias en la articulación entre la DGEI y las AEL/DEI para la capacitación sobre el sentido y uso de los materiales educativos.

La equidad en el diseño de las acciones tampoco se cumple porque los materiales educativos para NNA indígenas existentes no están actualizados. Asegurar la vigencia de los libros de texto y otros materiales educativos en lenguas indígenas supondría un proceso continuo que responda a los sucesivos cambios en planes y programas de estudio, mismo que no se ha emprendido. Igualmente importante sería realizar un análisis de lo que es susceptible de ser impreso atendiendo a su vigencia, pertinencia y uso, para así redefinir en qué ejercer dicho presupuesto y apelar a la equidad como criterio de definición.

Respecto de la distribución de materiales, se concluye que el criterio de equidad en el diseño se cumple en el nivel de la macroimplementación (DGEI-CONALITEG), pero no en

el nivel meso- (AEL). Debido a que, si bien las estrategias de distribución de la autoridad federal a las AEL, a través de la CONALITEG, han mostrado mejoras importantes al cumplir con la entrega de los materiales antes del inicio del ciclo escolar, la última fase de distribución, esto es, de los almacenes regionales, jefaturas de sector y supervisiones a las escuelas y servicios del CONAFE, es deficiente porque, desde el diseño, no se prevé una estrategia al respecto. La equidad apunta a una distribución gratuita y oportuna que prevea la logística y los recursos necesarios para llevarla a cabo independientemente de la distancia y del acceso a las escuelas.

A pesar de que se identifican avances importantes en la oportunidad de la distribución de materiales por la anticipación de la impresión y envío a las AEL, se observan nudos problemáticos que se ubican en las AEL, debido a que éstas no se responsabilizan de la distribución de los materiales hasta las escuelas, por lo que se transfiere la responsabilidad de la distribución desde almacenes a supervisiones, a los directivos, docentes y padres de familia, obligándolos a hacer uso de sus propios recursos. Es preciso señalar que este tramo de la distribución ocasiona que los libros de texto no sean gratuitos para los sectores más pobres de la población que se encuentran en las localidades más alejadas.

Lo anterior hace evidente una deficiente coordinación entre la DGEI y las AEL (concretamente los Representantes Únicos de Distribución y las DEI) para este tema, cuya principal razón se adjudica a la federalización de atribuciones como la distribución de los libros de texto. La DGEI se limita a monitorear y acompañar los procesos de distribución en las entidades federativas, porque no puede intervenir en los procedimientos que son competencia de las AEL.

Aunado a los argumentos presentados, la falta de un presupuesto anual asegurado para el desarrollo e impresión de materiales educativos para el subsistema indígena es una muestra clara de la inequidad en el SEN y de la marginalidad de los derechos de los pueblos originarios en cuanto a una educación en su lengua, culturalmente pertinente y que fortalezca sus prácticas culturales. Aunque se ha experimentado un aumento en el número de materiales producidos por la DGEI desde 2008, esto ha dependido de las negociaciones que año con año ha encabezado esta dirección debido a la persistencia de una marginalidad presupuestal que sigue limitando el alcance de las acciones desde su diseño. El aumento en la producción de materiales no ha estado ligada a la disposición de un presupuesto anual asegurado.

Por otro lado, el diseño para la producción y la distribución de materiales se evalúa como incongruente. Si bien se dispone de información estadística, de corte sociolingüístico y del uso que reciben los materiales, existe una inercia, particularmente en la producción de libros de texto en lenguas indígenas que no son vigentes y en el tipo de libros que se distribuye al CONAFE. La congruencia de las decisiones sobre materiales educativos conduciría a replantear decisiones en términos de diseño y de producción, porque no se ha logrado una cobertura atendiendo a los datos de que se dispone sobre la diversidad lingüística de los alumnos de los diferentes niveles que conforman la educación básica.

Como se mencionó, la disponibilidad de diagnósticos sobre las problemáticas en este eje no es suficiente para lograr la congruencia. La consideración de un presupuesto limitado –y la potencial factibilidad de las acciones que se propongan– ha sido un factor que ha afectado la congruencia en el diseño de acciones para este ámbito.

A esto se suma que no se han logrado consolidar alternativas para la generación de materiales a nivel estatal. Aun cuando existen prácticas exitosas como el libro cartonero, se requiere la asignación de recursos para materiales, capacitación, viáticos, etcétera, con los que la DGEI no cuenta con suficiencia, razón por la cual su implementación debe autogestionarse en cada entidad federativa y en cada escuela que acoge la estrategia. Esta tendencia también se observa en programas como el PEC, el PRE y el PETC, pues contemplan en su diseño la posibilidad de adquirir materiales educativos por parte de las escuelas, pero no especifica la disposición de apoyos suficientes para el desarrollo de materiales educativos en cada escuela. Esta situación se potencializa debido a que se observa una limitada articulación entre las coordinaciones estatales de los programas y las DEI con las escuelas indígenas, para orientar el ejercicio del apoyo económico hacia prioridades como el desarrollo de materiales.

El PIEE representa un esfuerzo de focalización desde el diseño porque orienta recursos a poblaciones que requieren apoyos específicos por las condiciones diferenciadas en que opera el servicio educativo. Para el caso de educación indígena, los apoyos pueden ser utilizados en el diseño de materiales educativos; no así en el caso de las telesecundarias. Sin embargo, el actual presupuesto destinado al PIEE no representa la suma de los presupuestos de los programas que se aglutinaron para conformarlo, y su complejo diseño agrupa poblaciones objetivo diferenciadas (indígenas, migrantes, telesecundarias, necesidades especiales, etcétera) y de todos los niveles educativos, con criterios de gasto diferenciados. En términos de equidad, las implicaciones son negativas, ya que se dispone de menor cantidad de recursos para cada uno de los grupos de atención, cuyas necesidades en términos de materiales educativos (para sólo referirse a este eje) son históricas y de gran magnitud.

La producción de materiales educativos en las entidades federativas se identifica como una ventana de oportunidad para lograr pertinencia cultural y lingüística; sin embargo, el presupuesto con el que se dispone a través del PIEE es insuficiente ante el gran reto de cobertura por lenguas, niveles y grados para lograr una verdadera equidad. Además, en la mayoría de los estados de la muestra no se ha podido disponer de ese recurso económico para su ejercicio oportuno.

2. Perfil y formación docente

En este capítulo se evalúan los programas, acciones y estrategias gubernamentales relativas a la formación inicial de docentes de educación indígena y telesecundaria y su subsecuente formación continua, así como al fortalecimiento del perfil de los docentes de educación básica para niñas, niños y adolescentes (NNA) indígenas.

De acuerdo con la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), se considera formación docente al “conjunto de acciones diseñadas y ejecutadas por las autoridades educativas y las instituciones de educación superior para proporcionar al personal del SPD [Servicio Profesional Docente] (docentes) las bases teórico prácticas de la pedagogía y demás ciencias de la educación”. Sin embargo, esta definición limita algunos aspectos relevantes: actualmente no se ofrece sólo a personal del SPD –sobre todo en educación indígena, cuya permanencia y desempeño aún no han sido evaluados– y sus campos temáticos van más allá de lo pedagógico y lo educativo, cuando se abordan cuestiones que tienen que ver con las lenguas indígenas y otros temas necesarios para el ejercicio de la docencia.

La formación se divide en inicial y continua. La primera, para indicar la formación profesional como docente a través de una licenciatura, mientras que la formación continua alude a acciones que ocurren paralelamente a su ejercicio docente para su actualización y desarrollo profesional. Es importante mencionar también que la nivelación para la profesionalización ha sido un tipo de formación híbrida, ya que ocurre durante el servicio como docente, pero ha tenido el doble propósito de la formación continua y de la inicial, pues conduce a la obtención del título de licenciatura.

El perfil docente, de acuerdo con la LGSPD, se refiere al “conjunto de características, requisitos, competencias, cualidades o aptitudes que tiene el docente” (LGSPD), tales como: experiencia docente en años, grado académico, identidad étnica, bilingüismo, ubicación lingüística y otras características relacionadas con sus vínculos con la comunidad, arraigo, respeto, etcétera.

Respecto de los principales problemas identificados en esta materia, la consulta hace hincapié en que no hay suficientes docentes bilingües con formación docente, con arraigo en las comunidades y con respeto por sus prácticas culturales. A esto la investigación educativa agrega el predominio de un perfil docente castellanizador, integracionista, sin vocación ni formación docente para el medio indígena, desubicado lingüísticamente y sin las competencias lingüísticas necesarias para enseñar la lengua indígena.

Históricamente, los perfiles del profesorado del subsistema indígena han distado mucho de los perfiles, parámetros e indicadores (PPI) que se plantean en el SPD y que priorizan las competencias lingüísticas en lengua indígena y una serie de parámetros e indicadores que identifican las capacidades que deben agregarse a las requeridas en un docente que no se especializa en educación indígena. Aunado a ello, la desubicación lingüística de los docentes ha afectado su desempeño y ha mermado la capacidad del subsistema de ofrecer una educación bilingüe. No existe ninguna opción de formación inicial específicamente para docentes del subsistema indígena –si consideramos que la Licenciatura en Educación Preescolar y Educación Primaria para el Medio Indígena (LEPEPMI) fue diseñada para profesionalizar a docentes en servicio y que las licenciaturas en Educación Primaria y Preescolar Intercultural Bilingüe no fueron diseñadas específicamente para docentes del subsistema– y la mayoría de los docentes del subsistema no cuentan con un título profesional. La formación continua ha sido insuficiente y poco pertinente para el ejercicio de su práctica docente.

Además, se identifican problemas comunes a la formación inicial existente –que, como ya se dijo, no es específica para docentes indígenas– y a la formación continua relacionados con el poco énfasis en lo intercultural y en el trabajo en el medio indígena, en la didáctica de las lenguas y en la articulación de los conocimientos locales con el currículum, entre otros. Se observa que las opciones de formación inicial anteriormente mencionadas –la LEPEPMI y las licenciaturas en Educación Preescolar y en Primaria Intercultural Bilingüe– no son opciones específicamente diseñadas para el trabajo con NNA indígenas, y la oferta existente carece de actualización y articulación a los planes de estudio vigentes, a los marcos y parámetros curriculares del subsistema y a los PPI de docentes indígenas del SPD. La formación continua no plantea proyectos formativos de calidad a largo plazo y con seguimiento; por el contrario, se ofrecen en formatos inadecuados, cortos, intensivos, planeados “desde arriba”, con capacitadores sin la experiencia necesaria y sin el conocimiento requerido, y sin pertinencia ni relación con las problemáticas que enfrentan los maestros en las aulas en su quehacer cotidiano.

A lo largo de los años ha existido una política de formación continua para los docentes en general, y acciones específicas desde la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) para los maestros del subsistema. En las políticas para la profesionalización del profesorado indígena se pueden identificar varios parteaguas históricos: a) la creación de la LEPEPMI en 1990, b) la estrategia de profesionalización de la DGEI iniciada en 2008, c) la creación de las licenciaturas en Primaria y Preescolar Intercultural Bilingüe, y d) la reforma educativa de 2013 con la LGSPD.

Es importante mencionar que los maestros de telesecundaria no cuentan con una formación continua –ni inicial– que enfatice la atención a NNA indígenas desde una perspectiva intercultural y, mucho menos, bilingüe. En el caso de las Casas y Comedores del Niño Indígena, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha dejado de proveer personal docente para desempeñarse como jefes de casas y ecónomas, lo cual ha generado nuevas pautas para la designación de encargados de estos espacios. En cuanto al Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), la escolaridad y la formación de los líderes para

la educación comunitaria (LEC) es insuficiente frente a la importante función que asumen como educadores de los NNA indígenas.

Con el objetivo de valorar la política educativa dirigida a NNA indígenas en materia de formación inicial y continua de docentes, así como de los perfiles de docentes indígenas, se establecieron referentes de mejora que aluden directamente a los problemas arriba planteados. En cuanto a los parámetros de referencia de la formación inicial, sobresale la necesidad de que se ofrezca una formación especializada que fortalezca el carácter bilingüe e intercultural en las escuelas normales. La Universidad Pedagógica Nacional (UPN) se propone como una institución orientada a la formación continua de docentes indígenas, de telesecundaria e, incluso, de LEC, mas no a la formación inicial, en tanto que el referente de formación continua se asocia con su calidad y pertinencia, es decir, que sus contenidos se orienten a atender las necesidades de los docentes en las aulas, sea impartida por especialistas y sin seguir el modelo “de cascada”, se ofrezca en espacios cercanos a los centros educativos con flexibilidad de horarios para no afectar la normalidad mínima escolar, y se lleve a cabo a partir de una planeación de rutas de formación para cada docente acompañado de un seguimiento cercano.

Atendiendo el derecho de los NNA indígenas a una educación pertinente desde el punto de vista lingüístico y cultural, los docentes del subsistema indígena deberían contar con un perfil especializado. Esto es, 1) ser hablantes de una lengua indígena y estar ubicados en función de la lengua que hablan, 2) contar con las competencias para impartir clases en esa lengua, escribirla correctamente y dominar la didáctica para su enseñanza como lengua materna (L1) y como segunda lengua (L2), 3) contar con la capacidad para articular conocimientos del currículum nacional con los conocimientos propios de los pueblos, logrando un currículum pertinente y construido localmente, 4) contar con un perfil sensible y que valore las culturas indígenas y los conocimientos que de ellas emanan y 5) ser profesionistas en el campo de la educación. Estos referentes proceden de los grupos de discusión con figuras educativas del subsistema indígena como supervisores y directivos.

Respecto del perfil de los LEC de CONAFE, se espera que éste incluya un nivel de escolaridad mínimo de bachillerato, con estrategias formativas de inducción más prolongadas –al menos el doble que las actuales, esto es, de dos meses– atendiendo a la necesidad de combinar una formación teórica de un mes con la inmersión en los servicios para realizar prácticas, diagnósticos, etcétera, durante al menos dos o tres semanas, y un cierre de la formación inicial de al menos una semana. En cuanto a la formación continua (que incluya acompañamiento del asesor pedagógico itinerante [API], así como tutorías especializadas), ésta debe atender las necesidades pedagógicas concretas que el LEC tiene en su aula, así como de nivelación académica propia. Estos referentes de mejora emanan de las recomendaciones de personal del CONAFE a nivel federal y de las delegaciones en los estados.

En cuanto a los jefes de casas y ecónomas, el referente de mejora, que emana de las recomendaciones de las coordinaciones del Programa de Apoyo a la Educación Indígena

(PAEI) en el ámbito federal y estatal, es que sean personas con formación profesional y experiencia docente, bilingües y capaces de operar las casas y comedores con liderazgo, sensibilidad y cercanía con los actores comunitarios.

Se identificaron las siguientes acciones públicas y programas que inciden en el perfil docente y en la formación inicial y continua de los maestros. Asimismo, se identifica también una acción orientada a la profesionalización de docentes en servicio que no puede ser clasificada en los tipos anteriores, porque no es de tipo inicial, sino que ocurre paralelamente a su práctica y está orientada a la obtención de un título profesional, objetivo que no se plantea la formación continua.

1. Desde la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) se diseñan dos ofertas educativas de tipo inicial: la Licenciatura en Educación Preescolar Bilingüe y la Licenciatura en Primaria Intercultural Bilingüe.
2. Desde la UPN, se ofrece la Licenciatura en Educación Indígena (UPN Ajusco) y la Licenciatura en Educación Preescolar y Educación Primaria en el Medio Indígena (en las sedes y subsedes en los estados), que inicialmente fueron diseñadas para docentes en servicio y paulatinamente se han convertido en opciones de formación inicial.
3. Desde la DGEI se ubican dos acciones: 1) formación continua para docentes de educación indígena para fortalecer sus perfiles a través de cursos, talleres, etcétera, y 2) la Estrategia Integral para la Profesionalización de Docentes de Educación Indígena¹ con la meta de su titulación como licenciados.
4. Desde la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) de la SEP, se ubican: 1) la Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Básica y Media Superior,² y 2) el Programa de Desarrollo Profesional Docente (PRODEP), orientado a fortalecer los servicios de apoyo a la formación, actualización y desarrollo profesional del personal docente, a través de procesos y mecanismos incluidos en el SPD, y que incluye el Servicio de Asistencia Técnica Escolar (SATE).
5. Desde la SEP, el establecimiento del Servicio Profesional Docente configura un conjunto de disposiciones para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio, impulsando la formación continua. De ahí deriva el PRODEP y el Programa de Promoción en la Función por Incentivos en la Educación Básica, asociado a evaluación y formación.
6. Desde la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB), el Programa Especial de Educación Intercultural incluye objetivos relacionados con el fortalecimiento de la formación inicial y continua en educación intercultural e intercultural bilingüe, según lo previsto en la LGSPD.

¹ En adelante se abreviará como Estrategia Integral.

² En adelante se abreviará como Estrategia Nacional.

7. Desde la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Programa de Apoyo a la Educación Indígena considera la selección y la capacitación de jefes y ecónomas de las Casas y Comedores del Niño Indígena.
8. Desde el CONAFE, el Programa Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria incluye disposiciones para el ingreso y la formación de LEC que atienden los servicios.

A continuación, se presenta el análisis del diseño e implementación de las acciones y programas que se orientan a fortalecer el perfil docente de los maestros en educación indígena, telesecundaria y LEC de CONAFE, así como de aquellos orientados a su formación inicial y continua.

2.1. Análisis del diseño de los programas, estrategias y acciones que atienden perfil y formación docente

En esta sección se presenta el análisis del diseño de los programas, estrategias y acciones que inciden en el perfil y en la formación inicial y continua de los docentes, con base en dos criterios de evaluación: equidad y pertinencia. El objetivo es evaluar si el diseño de las acciones gubernamentales contribuye, de forma contundente y reconociendo el rezago histórico, a que el colectivo docente que atiende a NNA indígenas en el subsistema indígena, en las telesecundarias y en el CONAFE cuente con las características requeridas y con la formación necesaria para fortalecer sus perfiles. Asimismo, se evalúa que dichas acciones tomen como punto de partida las particularidades y las necesidades de fortalecer los perfiles para una educación intercultural y bilingüe, así como las necesidades formativas específicas de quienes atienden a NNA indígenas.

2.1.1 Equidad en el diseño

La equidad supone que en los programas, acciones y estrategias asociados con el perfil y con la formación docente se plantee que los docentes indígenas cuenten con las características, las capacidades y la formación requeridas para todos los docentes de educación básica, así como aquellas específicas para la atención educativa de NNA indígenas. La equidad se evalúa analizando el diseño de las acciones y los programas orientados a: 1) contar con maestros de educación indígena y telesecundaria, así como de los LEC del CONAFE, con los perfiles docentes que atiendan a la especificidad que requiere su atención, 2) ofrecer opciones de formación inicial para docentes especializados en atender a NNA indígenas, 3) ofrecer opciones de profesionalización para superar el rezago de la escolaridad de los docentes indígenas y para mejorar sus prácticas docentes, y 4) ofrecerles formación continua que posibilite el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades necesarias para atender con calidad y pertinencia a NNA indígenas.

Construcción histórica de inequidad

Se observan cambios sustantivos en las acciones orientadas a lograr perfiles docentes de calidad y con pertinencia para los NNA indígenas a través del tiempo. Los procesos y criterios de ingreso de docentes a educación indígena no contemplaban un perfil profesional docente ni bilingüe hasta hace algunos años. Muchos docentes ingresaron al subsistema indígena con apenas secundaria o bachillerato, sin competencias lingüísticas probadas en alguna lengua indígena, sin experiencia docente y con apenas un curso breve para ser habilitados como maestros. No había una política de selección e ingreso que apuntara a la contratación de docentes con las competencias requeridas para atender a NNA indígenas y que ubicara a los docentes con base en un criterio lingüístico, en un subsistema que teóricamente ha ofrecido educación bilingüe. Lo anterior revela inequidad, ya que la misma SEP permitió la conformación de una plantilla que no tenía el perfil necesario para ser docente.

El grado de escolaridad de los profesores de educación indígena en 2008 muestra un alto rezago en la profesionalización de los docentes. En preescolar, 68.67% de los docentes del nivel ejercía sin título, mientras que en primaria 66.18% así lo hacía.

Tabla 2.1 Docentes de educación indígena en ejercicio y su escolaridad, ciclo escolar 2007-2008

	Preescolar	Primaria
Docentes en ejercicio y sin título	11 915 (68.67% del total de profesores de este nivel)	24 923 (66.18% del total de profesores de este nivel)
Docentes en ejercicio y con acreditación profesional	5 434	12 693
Total	17 349	37 616

Fuente: Velasco Cruz (2015), con referencia a DGEI (2008).

Del total de docentes sin título, más de 70% contaba con pasantía de licenciatura o licenciatura incompleta. Aproximadamente 30% de los docentes no había iniciado estudios de nivel superior, por lo que las futuras estrategias de profesionalización no eran suficientes para ese sector y se requerían acciones a más largo plazo para su nivelación. Es decir, se requería no sólo la titulación en la licenciatura, sino procesos formativos nivelatorios desde el bachillerato.

Tabla 2.2 Niveles de escolaridad de docentes indígenas por nivel educativo, ciclo escolar 2007–2008

Nivel de escolaridad	Primaria	Porcentaje	Preescolar	Porcentaje
Licenciatura pasante	11 991	48.11	5 578	46.81
Licenciatura incompleta	6 554	26.29	2 855	23.96
Normal primaria incompleta	400	1.60	84	0.70
Normal preescolar incompleta	49	0.19	120	1.00
Bachillerato terminado	4 821	19.34	2 596	21.78
Bachillerato incompleto	368	1.47	237	1.98
Profesional técnico	41	0.16	38	0.31
Secundaria terminada	559	2.24	361	3.02
Secundaria incompleta	22	0.08	5	0.04
Primaria terminada	21	0.08	12	0.10
Primaria incompleta	23	0.09	4	0.03
Otros no especificados	74	0.29	25	0.20
Total	24 923	100	11 915	100

Fuente: Velasco Cruz (2015) con referencia a DGEI (2008).

El déficit de profesionalización de docentes indígenas fue construyéndose a lo largo de años de omisiones e inequidad en los criterios para la selección y contratación de docentes para el subsistema. A su vez, este déficit ha sido señalado, por algunos investigadores de la educación, como una de las causas de los deficientes resultados de las escuelas de modalidad indígena en pruebas estandarizadas y estadísticas oficiales, incluso con respecto a escuelas regulares en contexto indígena (Velasco Cruz, 2015; Schmelkes, Águila y Delgado, 2015).³

La necesaria profesionalización y nivelación de docentes indígenas

En 2008, año de inicio de una nueva administración de la DGEI, se planteó la Estrategia Integral de Profesionalización Docente que integró varias acciones: profesionalización docente, nivelación y asesoría académica y pedagógica. 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 que desde los noventa iniciaron procesos formativos y no lograron titularse (casi la totalidad de los pasantes de licenciatura del subsistema). La UPN se enfrentó a un fuerte rezago de titulación, acrecentado por los

³ Sobre escuelas regulares específicamente, no se dispone de información para comparar con el subsistema indígena. Schmelkes, Águila y Delgado (2015) afirman: “La ausencia de maestros profesionales en las aulas de las escuelas de educación indígena es sin duda una de las causas por las cuales todas las evaluaciones de logro académico realizadas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), en todas las asignaturas evaluadas y para todos los grados evaluados, colocan los niveles de aprendizaje de los niños que asisten a las escuelas indígenas por debajo de todos los demás alumnos de primaria del Sistema Educativo Nacional” (pp. 26–27).

acuerdos entre el SNTE y la SEP orientados a otorgar plazas definitivas a quienes terminaran de cursar los créditos de la LEPEPMI sin haberse titulado. Para lograr titular a los pasantes, la UPN instrumentó un examen general de conocimientos, a partir del Acuerdo 286, aplicado por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C. (CENEVAL).⁴

Ese examen es una alternativa vigente, y puede ser presentado por docentes con más de cinco años en servicio en el subsistema indígena, con más de 30 años de edad y que tengan certificado de bachillerato. Otro elemento de la Estrategia Integral fue la formación modular sobre competencias docentes, incluyendo la lengua indígena; los 24 módulos diseñados fueron generados a partir del trabajo del Grupo Técnico para la Profesionalización de Docentes de Educación Indígena, que agrupa a autoridades educativas locales de educación indígena, académicos de universidades y funcionarios del ámbito de la formación.

Es importante mencionar que, hasta 2010, los docentes de nuevo ingreso debían participar en un Curso de Inducción a la Docencia como parte de un proceso de habilitación como docentes. En algunos estados era también necesario insertarse en un proceso de formación inicial. Con la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) de 2010, contar con un título profesional se instituyó como requisito de ingreso para docentes de educación indígena.

La Estrategia Integral generó cambios importantes en el grado de escolarización de los docentes, como puede verse en la siguiente tabla. El número de docentes titulados y con estudios de posgrado creció un poco más del doble. En 2013–2014, 37.71% de los docentes del subsistema indígena estaba titulado. Esto puede compararse con 80.3% de docentes titulados de nivel preescolar en 2013 sin distinción por modalidad, y con 86.5% de docentes titulados de nivel primaria en ese mismo año (INEE, 2015b). Como puede verse, la nivelación de los docentes del subsistema indígena sigue siendo un reto. Se reconocen los avances que se registran en el ciclo 2014–2015, cuando 41.96% de los docentes ya contaba con título profesional (un incremento de 4.25%), gracias a la Estrategia Integral y al requisito para ser contratado que la Alianza por la ACE instituyó en 2008: ser profesionalista titulado. Los docentes que aún no obtienen su grado de licenciatura pueden optar todavía por las alternativas que la Estrategia Integral plantea; sin embargo, la futura evaluación para la permanencia pone sobre la mesa la urgencia de que los docentes logren la obtención de su grado profesional.

⁴ Mediante el Examen General para la Acreditación de la Licenciatura en Educación Preescolar para el Medio Indígena y la Licenciatura en Educación Primaria para el Medio Indígena (EGAL–EPREMI y EGAL–EPRIMI), la SEP otorga reconocimiento académico formal a los conocimientos adquiridos por los individuos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral, equivalentes a la Licenciatura en Educación Preescolar para el Medio Indígena o a la Licenciatura en Educación Primaria para el Medio Indígena (<http://www.ceneval.edu.mx/ceneval-web/content.do?page=9337>).

Tabla 2.3 Información estadística del perfil académico por ciclo escolar de docentes, directivos y promotores (preescolar y primaria indígena) a nivel nacional

Perfil académico	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2013-2014	2014-2015
Estudios de posgrado	1 145	1 334	1 195	2 328	2 731
Titulados	10 219	11 632	12 266	19 326	21 819
Por acreditar la licenciatura	42 633	41 850	39 296	34 475	32 827
Educación básica	1 632	1 311	1 174	1 128	958
Otros ¹	296	118	153	156	167
Total	55 925	56 245	54 084	57 413	58 502

Fuente: DGEI (comunicación por email).

Desubicación lingüística y docentes monolingües del español

La planta docente de educación indígena se ha integrado por docentes monolingües (español) y por docentes bilingües que no están ubicados en escuelas en función de la lengua que hablan, debido a omisiones de las autoridades educativas tanto a nivel federal como estatal. La herencia y la venta de plazas contribuyó a la conformación de un colectivo docente que no contaba con el perfil para ofrecer una educación de calidad y pertinente para los NNA indígenas. A su vez, el proceso de castellanización que el mismo sistema educativo ha incentivado contribuye a que la formación de docentes HLI no haya sido una prioridad, y a que existan lenguas en peligro de desaparecer para las cuales no hay suficientes docentes que pudieran emprender acciones de revitalización y alfabetización.

La inequidad en la atención a NNA indígenas se ilustra con la existencia de escuelas indígenas con alumnos HLI que no cuentan con docentes HLI: 14.9% de los preescolares y 15.4% de las primarias. De las telesecundarias, 84.3% se encuentra en la misma condición, así como 42.1% de preescolares comunitarios, 42.5% de las primarias y 48.8% de las secundarias de la misma modalidad. Además, 18.6% de los preescolares indígenas cuenta con docentes HLI de una lengua diferente a la que hablan sus alumnos; lo mismo pasa con 11.9% de preescolares comunitarios, 23.4% de las primarias indígenas, 15.4% de las primarias comunitarias, 41.6% de las telesecundarias y 17.1% de las secundarias comunitarias (INEE y UNICEF, 2016) (véase el anexo 8).

La omisión histórica de acciones tanto para la ubicación lingüística de docentes que laboran en escuelas donde los alumnos no hablan su lengua, como para la contratación de docentes bilingües es una muestra de la inequidad en el diseño de estrategias para conformar una planta docente que pueda atender de forma pertinente y en sus lenguas a los NNA indígenas. No se identificó el diseño de acciones para la correcta ubicación lingüística de los docentes que atienden alumnos hablantes de lenguas indígenas diferentes a las que domina, ni tampoco acciones para la enseñanza de lenguas indígenas a docentes monolingües en español que laboran en el subsistema indígena. Las DEI han identificado el diseño de estrategias diversificadas de docentes que requieren aprender una lengua indígena, pero en el marco de

iniciativas que no son impulsadas desde las autoridades educativas locales (AEL) ni desde las jefaturas de sector o las supervisiones.⁵

La evaluación de los docentes de educación indígena en servicio generará acciones para atender estas problemáticas; sin embargo, no se ha obtenido información sobre la orientación de su diseño. Por lo tanto, no es posible evaluar su equidad.

Replanteamientos y retos para el ingreso y la permanencia de docentes de educación indígena en el SPD

La Reforma Educativa y la LGSPD instituyeron el ingreso a través de Concurso de Oposición, con el requisito de que los aspirantes contaran con título profesional. Ante esto, la Estrategia Integral se encuentra en un proceso incierto de articulación al SPD y a sus disposiciones en cuanto a formación. Surgen interrogantes sobre la continuación de acciones tendientes a la profesionalización de docentes sin título desde la DGEI, ante la inminente evaluación de desempeño para docentes de educación indígena.

Eso de elevar el perfil profesional es una de las acciones [de la Estrategia Integral instrumentada desde la DGEI] y sí, se continúan con mucha menos intensidad y claridad desde que se da la Ley del Servicio Profesional Docente, porque el tema de la formación por ley está un poco en ellos. Entonces, aunque se han tenido acercamientos, aún todavía no hay claridad en la coordinación que tendríamos que tener nosotros con ellos para hacer una formación especializada [para docentes indígenas] (entrevista federal, DGEI).

La definición de PPI para el ingreso de docentes de educación preescolar y primaria indígena es un avance importante y requerido en el subsistema indígena.⁶ La equidad en este sentido es fundamental. El perfil y los parámetros de los maestros de educación preescolar y primaria y los de preescolar y primaria indígenas son los mismos; aunque para estos últimos se agregan indicadores que apuntan a su especialización. Para preescolar y primaria indígena se agregan los siguientes indicadores:

⁵ Se han organizado cursos y grupos de estudio de lenguas indígenas por iniciativa de colectivos de maestros en Veracruz; algunos sacerdotes han ofrecido cursos de rarámuri para profesores en la sierra Tarahumara.

⁶ Hasta el momento sólo se han celebrado concursos de ingreso (2014–2015 y 2015–2016) y la evaluación diagnóstica para docentes que ingresaron en el ciclo 2014–2015; no se ha llevado a cabo evaluación de docentes indígenas en servicio. Si bien en esta evaluación no se adentra en la evaluación docente como un eje, es importante mencionar que en todos los estados se expresa una gran incertidumbre de parte de los docentes del subsistema indígena debido a la gran cantidad de maestros monolingües en español, sin grado de licenciatura y desubicados lingüísticamente.

Tabla 2.4 Indicadores específicos docentes para preescolar y primaria indígena

Indicadores específicos para preescolar y primaria indígena	Indicadores específicos para primaria indígena
Reconoce los aspectos fundamentales de los procesos de adquisición de la lengua materna y de la segunda lengua; reconoce la importancia de emplear la lengua originaria como medio de comunicación (Dimensión del perfil 1, parámetro 1.1.)	Reconoce los propósitos educativos de los Marcos Curriculares para educación primaria indígena; identifica aspectos esenciales del enfoque didáctico de cada asignatura y de los Marcos Curriculares para la educación primaria indígena y sus características (Dimensión del perfil 1, parámetro 1.2.).
Identifica estrategias didácticas que incluyen, con sentido formativo, las características socioculturales y lingüísticas de los alumnos; determina cuándo y cómo utilizar materiales y recursos de la región y de la comunidad de los alumnos para diversificar el trabajo educativo; identifica actividades para propiciar que los alumnos empleen su lengua materna y expresen lo que saben (Dimensión del perfil 2, parámetro 2.2.).	
Identifica actividades que promueven la cultura escrita en la lengua indígena de la comunidad donde está inscrita la escuela (Dimensión del perfil 3, parámetro 3.3.).	

Fuente: SEP (2016d).

El punto central es que se trata de un perfil de docente regular que agrega indicadores referidos a la lengua indígena (sobre su adquisición, su importancia como medio de comunicación, su uso, su escritura) y a conocimientos indígenas (sobre su incorporación como contenidos de aprendizaje, por medio de materiales y recursos regionales y a través de la estrategia de Marcos Curriculares).

La CGEIB intentó incidir, sin éxito, en la construcción de los PPI añadiendo una sexta dimensión sobre el enfoque intercultural.

Nos invitaron, y cuando empezamos con los perfiles, parámetros e indicadores, metimos una dimensión más, la sexta dimensión, porque tienen cinco dimensiones, pensando meter el asunto de la diversidad, la interculturalidad; y no pasó. Algunas cosas permearon en las otras dimensiones, pero así como una dimensión específica que queríamos que se diera, no (entrevista federal, CGEIB).

En lugar de una sexta dimensión, se observa que, tanto en el perfil común de docentes de preescolar y primaria regulares e indígenas, así como en el de telesecundarias, se incluyen indicadores referidos al enfoque intercultural integrados en cuatro de las cinco dimensiones del perfil.

Tabla 2.5 Indicadores comunes sobre el enfoque intercultural

Reconoce la influencia del entorno familiar, sociocultural y lingüístico en los procesos de aprendizaje de los alumnos (Dimensión del perfil 1, parámetro 1.1).
Diseña situaciones didácticas para el aprendizaje de los contenidos de acuerdo con el enfoque de las asignaturas y con las características de los alumnos, incluyendo las relacionadas con la interculturalidad y las necesidades educativas especiales (Dimensión del perfil 2, parámetro 2.1); distingue acciones e interacciones para impulsar en el aula y en la escuela un clima de confianza en el que se favorecen el diálogo, el respeto mutuo y la inclusión (Dimensión del perfil 2, parámetro 2.4). Para telesecundaria: Distingue situaciones para el aprendizaje de los contenidos de acuerdo con los enfoques de las asignaturas, las modalidades de trabajo de telesecundaria y las características de los alumnos, incluyendo las relacionadas con la interculturalidad y las necesidades educativas especiales (Dimensión del perfil 2, parámetro 2.1).
Distingue acciones que promueven, entre los integrantes de la comunidad escolar, actitudes de compromiso, colaboración, solidaridad y equidad de género, así como el respeto por las diferencias lingüísticas, culturales, étnicas, socioeconómicas y de capacidades; identifica acciones para favorecer la inclusión y la equidad y para evitar la reproducción de estereotipos en el aula y en la escuela (Dimensión del perfil 4, parámetro 4.2).
Distingue acciones que pueden realizarse desde el aula y desde la escuela para fortalecer la identidad cultural de los alumnos; identifica los rasgos socioculturales y lingüísticos de la comunidad para mejorar su trabajo en el aula, la organización y el funcionamiento de la escuela y la relación con las familias; reconoce expresiones culturales con las que interactúan los alumnos para orientar el trabajo educativo (Dimensión del perfil 5, parámetro 5.3).

Fuente: SEP (2016d).

En ese sentido, la equidad se construye a partir de un perfil docente común –con elementos del enfoque intercultural– que integra elementos específicos de educación indígena. En aras de la equidad, es importante que esto se traduzca en la oferta de una formación inicial especializada que incluya los rasgos y competencias profesionales generales –que incluyen lo intercultural– a la par de una formación específica para educación bilingüe y culturalmente pertinente. Tal integración supondría que no se considere este tramo formativo especializado como una adición, sino como una parte medular de la formación y del perfil.

Es importante mencionar que para los docentes de telesecundaria el perfil no incluye examen complementario en Lengua Indígena; esto significa que no se reconoce la necesidad de un perfil que atienda a NNA indígenas que acuden a esta modalidad de secundaria. Los docentes de esta modalidad son profesionistas de una gran diversidad de disciplinas, y en su mayoría no son egresados de la Licenciatura en Educación Secundaria con especialidad en Telesecundaria. En esta licenciatura no se establece ninguna consideración sobre competencias lingüísticas complementarias al español, a pesar de que la mayoría de los adolescentes indígenas que cursan secundaria lo hacen en esta modalidad. La complejidad de contar con docentes sin formación específica en el ámbito de la educación sino en una gran variedad de campos temáticos constituye un caso de estudio importante para visualizar la prospectiva de convocar a profesionistas en general a los exámenes de oposición para el ingreso al SPD.

Hay algunos maestros que se han formado ahí (Licenciatura en Educación Secundaria con especialidad en Telesecundaria) que efectivamente sí los han contratado en el nivel educativo, pero el grueso que tienes ahorita en telesecundaria, pues, son maestros o son profesionales de alguna otra carrera o profesión, ingenieros agrónomos, enfermeras, lo que te puedas imaginar; incluso muchos maestros que se han formado en primaria o en preescolar que les tocó que les dieran telesecundaria y están en telesecundaria. Y si a ese asunto le sumas que los mandaron a trabajar a comunidades en donde ahí sí ellos no hablan la lengua, es otra complejidad que sí habría que considerar (entrevista federal, DGESE).

En general, los docentes que atienden a NNA indígenas cuentan con grados de escolaridad insuficientes de acuerdo con perfil definido a partir de la LGSPD, y carecen de un perfil profesional que previamente se reconoció como indispensable con la Alianza por la ACE.

Aunado a ello, el requisito de ser HLI para ser docente de educación indígena que ofrece una educación bilingüe no se ha cumplido sino hasta la celebración de los concursos de oposición para el ingreso. Se observa que una gran cantidad de escuelas indígenas no cuenta con docentes HLI, o que los docentes no están ubicados correctamente atendiendo a un criterio lingüístico.⁷

El examen complementario en Lengua Indígena para el ingreso (que incluye comprensión, expresión oral, lectura en voz alta, comprensión de lectura y expresión escrita) y para la permanencia es el mecanismo para ubicar correctamente a los docentes de nuevo ingreso, y podría ser el mecanismo para detectar con precisión los casos de desubicación lingüística existentes y para generar estrategias para atender este tipo de situaciones. Un avance importante es que, para el ingreso, las listas de prelación para ocupar plazas se presentan por lengua y variante para una correcta ubicación lingüística de los docentes. Es importante también considerar que existen más de 300 variantes y que esto complica la ubicación de los potenciales docentes hablantes de esa gran cantidad de variantes, así como la cobertura a todas las escuelas que lo requieren. El balance que la CNSPD hace de estos primeros concursos de oposición para el ingreso de docentes indígenas es positivo. Subraya que existen posibilidades reales de encontrar personas hablantes de lenguas indígenas que aprueben las evaluaciones nacionales y complementarias.

Los resultados son bastante positivos y detectamos que tenemos suficiente personal con título de docente u otro título universitario con interés en ser profesores de preescolar o de primaria en las zonas indígenas, es decir, en ningún caso carecimos de candidatos; candidatos hubo para las lenguas que se publicaron y que había interés en evaluar con objeto de contar con docentes. Número dos: nos dimos cuenta que hay muchos jóvenes que dominan la lengua, al contrario de lo que imaginábamos de que los jóvenes habían un poco renunciado a su propia cultura a través de la renuncia a hablar en su lengua, y nos dimos cuenta que hay muchos candidatos

⁷ Esto ocurre incluso después de la Alianza por la Calidad por la Educación (2008) que instrumenta concursos de ingreso al Sistema Educativo Nacional, con exámenes específicos para la modalidad indígena.

que hablan la lengua indígena, lo cual fue muy, muy importante para este proceso. Y la tercera cuestión es que encontramos para ciertas lenguas una correspondencia muy interesante entre sus capacidades para ser docente y su manejo y dominio de la lengua indígena; esos candidatos resultaron idóneos en el proceso y se les incorporó en el servicio educativo. ¿Qué quiere decir esto? Que tenemos posibilidades de tener maestros que aprueban las evaluaciones nacionales y las evaluaciones correspondientes al dominio de la lengua indígena (entrevista federal, CNSPD).

En contraste, según datos del INEE (2015), en el concurso de ingreso 2014–2015, para el caso del examen complementario, 85.5% de los sustentantes en la evaluación para Docente de Educación Primaria Indígena no resultó idóneo; asimismo, 81.6% de los sustentantes para Educación Preescolar Indígena tampoco resultó idóneo. Para el concurso de ingreso 2015–2016, se registraron mejores resultados: para preescolar indígena, 67.93% de los sustentantes resultó no idóneo, así como 61.13% de los que concursaron para primaria indígena. Sigue habiendo una brecha importante respecto de los concursantes para primaria y preescolar no indígenas.⁸ Esto revela un grave problema para abonar a la equidad en la educación para NNA indígenas, que va más allá de un examen. Se identificó que el examen que representó menor dificultad para los concursantes fue el de “Lengua indígena”, mientras que el de mayor dificultad fue el de “Habilidades intelectuales y responsabilidades ético–profesionales”.⁹ Esto también remite a la necesidad y a la importancia de una oferta de formación inicial como docentes especializada en educación indígena.

El derecho de NNA indígenas a recibir educación en su lengua es un tema central para el cual deben considerarse estrategias más allá de un concurso de oposición para el ingreso. Es necesario reconocer la escasez de perfiles idóneos en el sentido planteado desde la CNSPD, y que, aparejadas al examen, deben diseñarse acciones para construir idoneidad de docentes indígenas y para lograr cobertura en todas las lenguas. Esto conduce no sólo a la necesidad de formación inicial de calidad, sino también a la necesidad de que la educación básica y media superior contribuya al desarrollo de competencias lingüísticas en las lenguas indígenas.

En el caso de la permanencia de los docentes en servicio, se observa la necesidad de subsanar los insuficientes grados de escolaridad, el monolingüismo en español, las competencias lingüísticas insuficientes y la desubicación lingüística. Es preciso reconocer que el perfil de un docente de educación indígena requiere muchos más insumos formativos y que la construcción de su perfil es sumamente compleja. Desde la CNSPD se han diseñado acciones específicas para la formación docente y el desarrollo profesional de este sector, además del diseño de un examen complementario en lengua indígena para el ingreso. Sin embargo, aún no es clara su instrumentación, ya que los docentes en servicio de educación indígena

⁸ En contraste, en el concurso de oposición para el ingreso 2015–2016, sólo 42.07% de los sustentantes para educación primaria general resultó no idóneo, así como 43.74% de los sustentantes para educación preescolar general.

⁹ En el concurso de ingreso, los aspirantes a maestros indígenas son evaluados con respecto a tres rubros: “Conocimientos y habilidades para la práctica docente”, “Habilidades intelectuales y responsabilidades ético–profesionales”, y el “Examen complementario de dominio de la lengua indígena”. Los dos primeros se aplican a todos los sustentantes en el concurso.

todavía no han sido evaluados. Esto se abordará cuando se evalúe la pertinencia del diseño de estos mecanismos particulares para docentes de educación indígena.

Un aspecto relevante para revertir la inequidad en el subsistema ha sido la definición de PPI para maestros de música y maestros de taller especializados para ejercer en la modalidad indígena. Es necesario apuntalar la contratación de estos maestros especialistas para las escuelas indígenas, así como de otros que se integren a las escuelas regulares, como los maestros de enseñanza artística y promotores de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

En detrimento de la equidad, se observan tres omisiones importantes en el SPD. La primera es que no se ha considerado la figura de asesor técnico-pedagógico (ATP) para educación indígena, cuyo antecedente es el asesor académico de la diversidad (AAD)¹⁰ que el Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural (PAED) posibilitó durante varios años y que ahora en el Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE) tampoco fue considerado. Quienes fungían como AAD gracias al PAED, tuvieron que volver a sus funciones de docencia por la desaparición de ese programa y la promulgación de la LGSPD. La opción que se visualiza desde la DGEI es recuperar esa figura a través del SATE, influyendo en su implementación una forma pertinente para las escuelas indígenas atendiendo a sus necesidades específicas y a los contextos en los que operan.

Los AAD en su mayoría volvieron a sus funciones de docencia. Hay algunos estados que de algún modo los han sostenido y, te repito, lo que queremos es recuperarlos con el SATE. Esa es nuestra apuesta (entrevista federal, DGEI).

Es importante mencionar que los perfiles de los ATP de educación preescolar y primaria (no específicamente indígena) incluyen indicadores que implican capacidades relacionadas con diagnósticos sociolingüísticos y la enseñanza de lenguas indígenas, sin apuntar al perfil del especialista, que se amerita particularmente para apoyar a los maestros del subsistema en temas como la didáctica de las lenguas indígenas, no sólo como L1, sino como L2. Los ATP requerirán, en general, desarrollar perfiles especializados, como se infiere en esta línea de acción de la DGEI:

En el marco del Proceso de Promoción en la Función, se definieron los perfiles, parámetros e indicadores de los asesores técnicos pedagógicos que formarán parte del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela, con el objetivo de que dicho personal apoye, asesore y acompañe a escuelas de educación indígena, a partir de sus necesidades particulares (DGEI, 2015).

¹⁰ Los AAD son un apoyo técnico-pedagógico especializado en la atención a escuelas unitarias y multigrado, la contextualización curricular, la enseñanza bilingüe en lenguas nacionales, la gestión y autonomía escolar en zonas geográficamente dispersas, así como la participación comunitaria. Los AAD ofrecen asesoría sobre todo a escuelas multigrado, debido a la complejidad en la intervención pedagógica (DGEI, 2015).

La definición de un ATP especialista en educación indígena abonaría a la equidad en el subsistema y posibilitaría la promoción de aquellos docentes con experiencia y capacidad para apoyar los procesos formativos de otros docentes. En este mismo sentido, la definición de PPI para los cargos de dirección y de supervisión suponen la atención a la diversidad cultural y lingüística de las comunidades y del alumnado en escuelas generales e indígenas. No se consideran perfiles especializados para dirección, supervisión y jefaturas de sector de escuelas indígenas, lo cual implica que estas figuras no contarían con una especialización para la gestión escolar y, sobre todo, para el acompañamiento académico específico a las escuelas del subsistema indígena.¹¹

La segunda omisión se refiere a una definición de PPI para docentes de telesecundaria que considere con mayor contundencia que la mayoría de NNA indígenas que continúan sus estudios de secundaria lo hace en esta modalidad, y que tiene el derecho a recibir una educación culturalmente pertinente y en su propia lengua.

La tercera omisión se refiere a que no se ha incluido un perfil de jefe de casa ni de ecónoma para las Casas y Comedores del Niño Indígena, lo cual deja al PAEI descobijado del apoyo que la SEP daría a través de su personal docente. Esta última omisión es también reconocida desde la DGEI:

Ahí también hay una indefinición, porque nosotros propusimos a CDI, quienes son los que los administran, que solicitaran a la Secretaría de Educación Pública que los jefes de albergues tuvieran un perfil y que estuvieran sujetos a las evaluaciones. Entonces, son cosas como de esa mal llamada “minoría” que no han sido atendidas todavía por el Servicio Profesional Docente (entrevista federal, DGEI).

Es importante mencionar que en las reglas de operación (ROP) del PAEI se sigue considerando que los jefes de casas y ecónomas de las Casas y Comedores del Niño Indígena provienen principalmente de la planta docente de la SEP. Esto a pesar de que no son incluidos en los PPI del SPD. En la práctica, la conformación de este personal a cargo de las Casas y Comedores se está transformando por el descobijo de la SEP ante la vuelta de este personal a sus aulas o porque no hay disponibilidad de personal para desarrollar estas funciones; existe una omisión desde la SEP en relación con su participación en el PAEI. Ante ello, en la CDI se trabaja en el diseño de un nuevo perfil de jefe de casa y ecónomas que privilegia la incorporación de mujeres de edad suficiente para conducir casas (que albergan a niños y a jóvenes desde los seis años hasta estudiantes de nivel superior), de preferencia con experiencia docente.

La prioridad es que este perfil se justifique y se plantee a la CNSPD para su inclusión. La incorporación de jefes y ecónomas que no tengan experiencia docente ni de gestión para el desempeño de sus funciones requiere un importante impulso para su capacitación.

¹¹ Sí se han definido PPI para directores, supervisores y ATP para educación especial, lo cual pone en evidencia la inequidad.

En las ROP se menciona que se destinará hasta 2% del presupuesto del PAEI a capacitación, en la que se incluye la que está dirigida a jefes y ecónomas, así como al Comité de Apoyo.

Como puede advertirse, quedan vacíos en el ámbito de la educación indígena que muestran una atención marginal en el marco del SPD. Desde la DGEI se observa incertidumbre sobre los caminos que tomarán las estrategias de la CNSPD y que preocupan al subsistema.

Nuevos esquemas de formación continua basados en los procesos de evaluación

Desde hace algunos años y hasta 2013, las acciones para la formación continua se concentraron en una oferta específica a través de un Catálogo Nacional de Formación Continua operada desde los Centros de Maestros, en las entidades federativas, por parte de instancias estatales de formación. Según un funcionario de la CNSPD, la formación estuvo fuertemente vinculada a los estímulos provenientes de Carrera Magisterial, sin un impacto positivo en la práctica docente ni en el logro de los aprendizajes (entrevista federal, CNSPD).

En 2008, la DGEI tenía tres cursos especializados, y para 2013 se identificaron 36 cursos y diplomados impartidos y diseñados por la DGEI en el Catálogo Nacional (SEP, 2012b).¹² En 2015, se identificaron 69 opciones de formación (cursos, talleres, diplomados) ofrecidos por diferentes instancias (como la DGEI y la CGEIB) e instituciones de educación superior (DGEI, 2015).¹³ A partir de 2013, con la promulgación de la LGSPD, la DGEI y la CGEIB han experimentado la incertidumbre de no contar con una estrategia definida de formación continua;¹⁴ sin embargo, siguieron brindando la oferta del catálogo hasta 2015, porque las necesidades persisten.

Las entidades nos siguen solicitando apoyo para los cursos, eso no ha parado [...] hay falta de claridad en las acciones [...] pero las entidades nos siguen solicitando. Obviamente no tenemos apoyo, porque ya no hay recursos, no hay definición, pero sí nos siguen pidiendo los cursos; entonces nosotros con lo que tenemos asistimos, también en coordinación con ellos, con los pocos recursos que hay en los estados, más lo que tenemos, pues vamos y los apoyamos en la actualización (entrevista federal, DGEI).

¹² Además, en el apartado Educación Indígena del Catálogo Nacional 2012–2013, se identificaron otros cursos, diplomados y una maestría impartidos por instituciones como la UPN Ajusco, y en las entidades federativas, la Universidad Iberoamericana, la Universidad Autónoma de Nayarit, entre otras.

¹³ Estos cursos, en su mayoría, se refieren a la enseñanza de lenguas indígenas; también se ofrecen cursos sobre competencias docentes para atender la diversidad lingüística y cultural, educación inicial, discapacidad y asesoría técnica–pedagógica, entre otros.

¹⁴ Mientras se redactaba este informe (8 de febrero de 2016), se anunció el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SEP. En dicho decreto se anuncia que las direcciones de la SEB realizarán funciones de formación continua, actualización, capacitación y superación profesional de los docentes (DOF, 2016b).

La incertidumbre también permea respecto del PRODEP. En la DGEI no cuentan con una idea clara de cómo funcionará. Desde su perspectiva, la CNSPD parece estar enfocándose casi completamente en las evaluaciones, para de ahí obtener insumos y con ello definir la oferta formativa.

Para el Programa de Desarrollo Profesional Docente, de hecho, estuvimos en reuniones para trabajar en reglas de operación [...] porque la idea es que a partir de las evaluaciones existan los mecanismos para solventar los vacíos de los profesores. Estuvimos en esas reuniones para que nos explicaran cómo estaba la cosa y pues ellos están un poco también en suspenso, como muy dedicados a la evaluación, y también esperando resultados para generar un mecanismo más dirigido (entrevista federal, DGEI).

El diseño de los Lineamientos para la Operación de la Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional, Educación Básica, 2015 ofrece insumos para entender el funcionamiento del PRODEP en su objetivo de coadyuvar con recursos para la implementación, en las entidades federativas, de los 20 programas de formación continua incluidos en la Estrategia Nacional.

Este instrumento define las líneas de acción para implementar los programas de formación que deberá cursar el personal evaluado en el marco de la Ley General del Servicio Profesional Docente y la manera en que se articularán las Autoridades Educativas Locales con la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente para que, en el ámbito de sus competencias, hagan uso de los recursos financieros, técnicos y académicos disponibles en el Programa para el Desarrollo Profesional Docente, PRODEP tipo básico 2015 (SEP y CNSPD, 2015).

El diseño supone una coordinación eficaz entre la CNSPD y las AEL para la definición de una oferta relevante que atienda los resultados de las evaluaciones, en el marco de los 20 programas definidos en los lineamientos.

Es notorio que en la CNSPD se plantea el diseño de una red de mecanismos para la formación a través del acompañamiento y la asesoría. Aquí se menciona el SATE y el proceso de tutoría para maestros de nuevo ingreso, incluidos los de educación indígena:

Un componente del SPD es el apoyo, el acompañamiento y la asesoría a los estados, a las escuelas y, por supuesto, a maestros en particular. Éste es el tema en donde se inscribe la formación docente porque incluye no sólo la impartición de programas, sino también aspectos que tienen que ver con el proceso colectivo de discusión en una escuela a través de la evaluación interna, para fijar políticas institucionales internas. Eso es algo que la ley establece y que estaremos reforzando a través de los consejos técnicos y a través del servicio de asistencia técnica de la escuela. El SATE es un mecanismo que busca conjugar los esfuerzos existentes en nuestro sistema educativo y de fuera del sistema con el objeto de apoyar la mejora de la escuela. Igualmente, esta parte está relacionada con un proceso de tutoría para los

maestros de nuevo ingreso. Hay, determinado por la ley, un proceso de inducción de dos años que está en marcha, que tiene avances importantes y que también va a requerir de un estudio minucioso relacionado con la operación en este primer periodo, con objeto de ir mejorando los aspectos relacionados con el conocimiento, el apoyo y la profesionalización de los docentes que ingresaron por concurso de ingreso (entrevista federal, CNSPD).

Como puede verse, se propone una serie de acciones que van más allá de la oferta de cursos. Es importante resaltar que, al no haber celebrado exámenes de desempeño, los insumos provenientes de esa fuente para el caso de cursos para educación indígena son inexistentes. Si bien la complejidad de una evaluación a docentes indígenas se incrementa por el tema lingüístico, es importante mencionar que las acciones formativas en el marco del SPD iniciarán años después, en comparación con el resto de docentes que ya han sido evaluados. En el sitio de Formación Continua de la SEP,¹⁵ donde se expone la recientemente anunciada Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Básica y Media Superior, se puede acceder a un listado de cursos en donde no se incluye a preescolar ni a primaria indígena.

Con la intención de generar equidad, una fuente de recursos para las escuelas de educación indígena y telesecundarias es el PIEE. La capacitación es un ámbito para el ejercicio de los recursos que se distribuyen a estas escuelas en condiciones de rezago y desventaja. Los proyectos susceptibles de ser apoyados por el PIEE pueden incluir acciones de capacitación que coadyuven a generar oferta pertinente para cada una de las modalidades. Sin embargo, no está claro si el apoyo a proyectos que tengan el componente de capacitación tendrá que ser dictaminado en el marco de la Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional, y ser parte de alguno de los 20 programas de formación, o si se pueden plantear alternativas detectadas a nivel local y por cada una de las modalidades.

Perfil y formación de LEC del CONAFE como reflejo de inequidad

El caso de los LEC del CONAFE, como sujetos que atienden a NNA indígenas desde preescolar hasta secundaria, entraña importantes consideraciones respecto de la equidad. El perfil de los LEC no es el de un docente de la SEP en la modalidad indígena, sino el de un joven, preferentemente hablante de una lengua indígena, sensible a las prácticas culturales de los pueblos indígenas con los que labora. Es un becario sin relación laboral con el CONAFE, por lo que se asume una rotación anual de un número considerable de LEC, que implica una constante labor de capacitación.

La mayoría de los LEC son jóvenes con bachillerato o con secundaria. La formación que reciben los capacita inicialmente en un corto tiempo (cuatro semanas) para asumir su rol en el servicio del CONAFE. Un proceso formativo tan breve, a jóvenes sin formación como

¹⁵ <http://formacioncontinua.sep.gob.mx/>

docentes, revela la inequidad en cuanto al perfil y a la formación de quienes asumen la tarea educativa en el CONAFE. El esquema de integración de LEC como becarios no permite captar a otro tipo de perfiles, aunque se ha hecho énfasis en elevar los requisitos de escolaridad preferentemente a bachillerato.

El perfil ideal, quisiéramos que fueran licenciados en educación y aparte que hablen todas las lenguas, las variantes y sobre todo licenciados en educación intercultural. Desafortunadamente o afortunadamente, tenemos un mayor porcentaje de captación de chicos de nivel bachillerato, que lo tienen concluido o lo están por concluir. Tenemos un porcentaje pequeño de nivel de secundaria. Es algo que se impulsó también a inicios de esta administración, porque antes era quien guste, puede, así tengas o no hayas ni siquiera terminado la secundaria. Ahora no, ahora ya se ha elevado un poco más el nivel académico y se habla de un mayor porcentaje con bachillerato y ya un mínimo porcentaje, muy mínimo, de secundaria (entrevista federal, CONAFE).

Por otro lado, además de un perfil relacionado con la escolaridad, el factor lingüístico es prioritario para definir a un LEC ideal:

En el caso de los servicios indígenas lo que hemos tratado de impulsar, y esperamos se pueda normar en un futuro no muy lejano, es que hablen la lengua, o sea, que sean bilingües, para que precisamente nos ayuden con toda esta estrategia de fortalecer el uso de la lengua indígena dentro de las aulas. Nosotros podemos darles todos los elementos, pero si llega allá y nada más habla español y la comunidad habla una lengua indígena, obviamente podemos tener problemas; entonces en ese sentido también hemos venido impulsando, en las delegaciones, que se verifique que en la mayoría de los casos, de ser posible, pues puedan ser bilingües (entrevista federal, CONAFE).

La captación de LEC con perfiles insuficientes para la encomienda que reciben ha generado el diseño de estrategias de formación diferenciadas y acumulativas. Primeramente, se lleva a cabo una nivelación académica que inicia en su formación inicial de cuatro semanas y continúa durante todo su servicio, mediante figuras responsables como capacitadores tutores, asistentes educativos y coordinadores regionales o académicos.

Nosotros, para la formación, nada más contamos con cuatro semanas antes de que se vayan al servicio; las dividimos de la siguiente forma: las dos primeras semanas se ve lo que es la parte teórico-metodológica de la Guía de Formación Inicial o de la manera en que se atiende a la población indígena. A lo largo de las dos semanas primeras, ellos elaboran una secuencia didáctica (SD) y reconocen estos mecanismos permanentes, así como los aspectos pedagógicos específicos que tienen para lo que es la atención a población indígena. La tercera semana es la semana de práctica de su secuencia didáctica, en donde van descubriendo qué les sirve, qué más pueden necesitar [...] Y la cuarta semana es como de retroalimentación, no sólo en el aspecto de cómo te fue en la comunidad, sino qué es lo que tú ves que te hace falta

como líder para que puedas estudiar, qué es esto de nivelación académica; pero ya yo como individuo qué es lo que me hace falta, porque no puedo dar tampoco algo que no conozco bien (entrevista federal, CONAFE).

Cada LEC cuenta con una *Guía de formación inicial intensiva y permanente del líder para la educación comunitaria. Población indígena y migrante*, que contiene elementos básicos para su labor docente, para la organización de sus reuniones de formación permanente y para las tutorías *in situ* que recibe del capacitador tutor. Un elemento fundamental en la formación continua es lo lingüístico (a través de los talleres lingüísticos), aunado a lo pedagógico. Esta formación continua también supone una constante nivelación para el LEC relacionada con el currículum nacional que aborda con sus alumnos.

El reto al que se enfrentan los LEC es enorme, y la formación inicial cuenta con un esquema claro y concreto, pero a todas luces insuficiente por su brevedad y porque los líderes no están previamente formados como docentes. Sin duda, es necesario repensar el esquema de formación para dotar a los LEC —que además no son docentes— de más elementos para una práctica pertinente.

Escasas alternativas de formación inicial

Respecto de la formación inicial de docentes especializados en educación indígena o intercultural bilingüe, una vez detectada la necesidad de docentes con competencias específicas para atender a NNA indígenas, se observa que el diseño de acciones para su formación inicial ha sido reactivo, marginal e insuficiente. Reactivo al responder a la necesidad de profesionalizar a docentes en servicio a través de la oferta de la LEPEPMI de la UPN en las entidades federativas, como ya se mencionó anteriormente. El diseño de esta licenciatura no ha sido actualizado en planes de estudio vigentes ni para incorporar elementos centrales de la educación indígena como Marcos y Parámetros Curriculares. Si bien en años anteriores estuvo dirigido a docentes en servicio sin título profesional, en los últimos años su matrícula se conforma principalmente por estudiantes jóvenes que no han ejercido previamente como docentes, acumulando para el ciclo 2014–2015, 10 289 alumnos en primaria indígena y 3 881 en preescolar indígena (INEE, 2015, p. 113).

Por otro lado, el diseño de las Licenciaturas en Educación Preescolar y Primaria Intercultural Bilingüe ha sido una iniciativa emprendida en gran parte por el impulso de la CGEIB y por el trabajo colaborativo con la DGESEPE, con la ausencia de la DGEI. La iniciativa surge ante la necesidad de docentes especialistas del ámbito de la educación intercultural para todos, aunque no se enfoca precisamente en una educación bilingüe para indígenas. El diseño curricular es percibido desde la DGESEPE como un avance importante y necesario para la formación de docentes especializados en educación intercultural. El diseño de estas licenciaturas constituyó una oportunidad para ofrecer desde las normales una licenciatura que formara docentes para educación indígena. El diseño y posterior rediseño de los planes de estudio es un proceso que se ha cerrado, así que la colaboración entre la DGESEPE y la CGEIB para dar seguimiento a la implementación del nuevo plan 2012 no continuó.

Pero sí trabajamos con ellos (CGEIB) y cerramos al final, sí fue un cierre que quedó una agenda todavía abierta en el sentido de que en estos planes 2012 habría después que hacer balance y revisar cómo estaban trabajando el resto de los cursos, porque éstos estaban como más abiertos, más flexibles a que se recuperaran los contenidos locales o regionales, aparte de unas líneas optativas. Pero realmente ya no supimos, vino el cambio de gobierno federal y ya esta parte se dio por terminada cuando salieron los documentos de orientación para la práctica, los lineamientos para el trabajo recepcional (entrevista federal, DGESE).

Cabe señalar que la inequidad en la formación inicial en las normales se expresa principalmente en el hecho de que sólo 12 ofrecen la Licenciatura en Educación Preescolar Intercultural Bilingüe y 21 ofrecen la Licenciatura en Educación Primaria Intercultural Bilingüe, de las más de 400 normales del país. Las AEL tienen la atribución de definir si se ofrecen estas licenciaturas o no basándose en la demanda de ingreso; tal pareciera que no hay necesidad de docentes especializados en un país con la diversidad cultural y lingüística que caracteriza a México.

Marginalidad de procesos formativos desde la CGEIB

El Programa Especial de Educación Intercultural 2014–2018 fundamenta su diseño en lo siguiente:

En general, la educación básica no logra en los alumnos indígenas aprendizajes significativos ni en los contenidos nacionales, ni en los de su lengua y cultura [...] La atención a la población indígena, afrodescendiente y migrante no ha tenido lugar en planes y programas de estudio, ni en la formación docente, ni en la elaboración de materiales educativos. Esta situación, de falta de pertinencia, fomenta el abandono escolar, reproduce el racismo, la discriminación y la falsa idea de que somos un país con homogeneidad cultural y lingüística (DOF, 2014c).

Además, incluye entre sus objetivos incidir en el fortalecimiento de la formación en educación intercultural bilingüe en el marco de la LGSPD. Su incidencia se vislumbra en todo el Sistema Educativo Nacional (SEN) y en todos los niveles. Sin embargo, la posición de la CGEIB en el organigrama de la SEP como una instancia que no opera dentro de la SEB, sino que está constituida como un brazo del secretario, le resta poder en la toma de decisiones; además, cuenta con un minúsculo presupuesto para instrumentar las acciones propuestas en su programa. Esto refleja la inequidad del sistema educativo y la poca importancia que se le adjudica a sus propósitos.¹⁶

¹⁶Algunos objetivos que se plantea la CGEIB, y que contribuirían a una mayor equidad y pertinencia en el ámbito educativo, son los siguientes: fortalecer esquemas de formación inicial y continua en educación intercultural e intercultural bilingüe e incorporar el enfoque intercultural a los procesos de profesionalización, según lo previsto en la Ley General del Servicio Profesional Docente; impulsar la introducción y mayor oferta de cursos sobre enfoque intercultural y bilingüe en los programas de actualización y formación continua de agentes educativos, así como la instrumentación de su evaluación y seguimiento; incorporar el enfoque intercultural en las licenciaturas formadoras de docentes en

Como puede observarse, la equidad no es plenamente considerada como un criterio central en el diseño de las políticas, programas y acciones dirigidas al perfil y formación de los docentes de educación indígena. La inequidad ha sido un rasgo característico de la atención educativa de NNA indígenas. Los bajos niveles de escolaridad y la desubicación lingüística de maestros del subsistema indígena son producto y productores de inequidad. El diseño de acciones para profesionalizar a los docentes ha mostrado la intención de mejorar sus niveles de escolaridad, para así contribuir a la formación de maestros con mejores perfiles y mejores resultados en su labor. Sin embargo, no se encontraron acciones que atendieran la desubicación lingüística de los docentes, lo cual no abona a la oferta de una educación pertinente y equitativa.

Las recientes acciones orientadas al diseño de PPI para los docentes de educación indígena apuntan a la definición de figuras educativas para las cuales no existen opciones suficientes ni pertinentes de formación inicial, ni tampoco de profesionalización. Los resultados de las evaluaciones para el ingreso al SPD de este tipo de figuras revelan un problema estructural: la educación para NNA indígenas ha sido históricamente deficiente y de menor calidad; además, ha coadyuvado a la castellanización de los niños indígenas en los sucesivos niveles educativos y, por ende, de los que hoy en día son docentes indígenas. Esto sigue siendo vigente, al no tener PPI para docentes de secundaria que puedan continuar la labor de los niveles preescolar y primaria de una educación intercultural bilingüe. La secundaria es el nivel donde se concreta la educación monolingüe en español.

De diseñarse PPI bajo el criterio de equidad, se propondrían PPI para docentes de Segunda Lengua: Lengua Indígena (a la par de Inglés) o Asignatura Lengua Indígena (a la par de Asignatura Francés). Como ya se mencionó, se identifican varias omisiones que reflejan la inequidad, como la no inclusión de los AAD, y de jefes y ecónomas de Casas y Comedores del Niño Indígena en el SPD. Finalmente, si bien se ha intentado el reclutamiento de becarios con mayor escolaridad en el CONAFE, su breve formación inicial conduce a valorar la necesidad de nuevos formatos de selección de los LEC y de replantear sus condiciones de trabajo, sus perfiles y la formación que reciben, dada la magnitud e importancia de la labor que realizan.

El diseño de programas para la formación inicial para docentes que atiendan NNA indígenas ha sido insuficiente en términos de las instituciones que los ofrecen, mientras que la formación en la UPN, aun con una oferta diseminada en todo el país a través de sus sedes y subsedes, no se ha caracterizado por su vigencia, pertinencia ni rigor académico. Esto conduce a valorar la oferta de dichos programas como inequitativos. La formación continua asociada a las estrategias de profesionalización de la DGEI ha proseguido con cautela e incertidumbre ante la falta de definición respecto de la estrategia de formación asociada a las disposiciones del SPD. Lo mismo ha pasado con la oferta de formación continua de la CGEIB. No se vislumbra aún el mecanismo de articulación de la estrategia del subsistema indígena

educación básica; habilitar y acreditar a los docentes para que atiendan, con pertinencia, la diversidad cultural y lingüística en educación básica; incorporar la pertinencia cultural y lingüística en plan integral de diagnóstico, rediseño y fortalecimiento para el Sistema de Normales Públicas (DOF, 2014c).

y la oferta de la CGEIB a la Estrategia Nacional de Formación Continua para Profesores de Educación Básica y Media Superior. Esto afecta negativamente los procesos formativos de docentes que coadyuvan a la construcción de equidad.

2.1.2. Pertinencia en el diseño

En el análisis del criterio de pertinencia se evalúa el diseño de los perfiles, de las estrategias de profesionalización y de los programas de formación continua e inicial para docentes y futuros docentes de educación indígena y telesecundaria, atendiendo a su adaptación a las necesidades requeridas para el logro del aprendizaje de los NNA indígenas con base en su derecho a recibir una educación en su lengua y culturalmente pertinente. También se aborda la pertinencia del perfil y formación del LEC del CONAFE y jefes de casa y ecónomas de las Casas y Comedores del Niño Indígena.

Definición pertinente de PPI, de los instrumentos de evaluación, de alternativas ante la no idoneidad en los exámenes y de la formación continua para docentes de educación indígena

La pertinencia en el diseño de los PPI ha sido validada por un trabajo coordinado con especialistas de diferentes dependencias como la DGEI, la CGEIB y la UPN. La DGEI no participó directamente en el proceso de construcción de PPI (entrevista federal, DGEI), lo cual es preocupante, dado su rol en el diseño curricular de las Licenciaturas en Preescolar y Primaria Intercultural Bilingüe, así como el potencial rediseño y actualización que requerirían.¹⁷ Sin embargo, también es notorio que la DGEI tampoco participó en el diseño curricular de dichas licenciaturas, que pudieran ser fuente de docentes para el subsistema indígena. La coordinación en el diseño es fundamental para lograr pertinencia.

Concretamente, en la evaluación para el ingreso se detectaron aspectos particulares para educación indígena que esbozan la necesidad de detallar el diseño de los procesos asociados a la evaluación no sólo de ingreso sino de permanencia. Emergen aspectos como el diseño del instrumento de evaluación y las alternativas para aspirantes idóneos sólo en el examen complementario o viceversa. Esto supone la definición de acciones para valorar el proceso mismo de evaluación y encontrar mecanismos para plantear mejoras.

Tenemos situaciones, ciertamente, en algunas lenguas en particular, donde maestros dominan la lengua indígena pero no lograron tener buenos resultados en los exámenes correspondientes a la evaluación nacional, ya sea en la parte de conocimientos o en la parte de responsabilidades éticas; allí hay mucho que tenemos que estudiar para saber con exactitud si tiene que ver con las características del

¹⁷ Sin embargo, funcionarios de la DGEI afirman que han analizado los PPI construidos para el SPD a la luz de los planes de estudio de las licenciaturas que se ofrecen en las normales, y han encontrado que dichos planes responden adecuadamente a los PPI.

instrumento inicial o tiene que ver con las particularidades de la formación docente que no toma en consideración ciertos aspectos específicos que hoy se consideran importantes para la selección de los mejores maestros. Ahí hay información, tendremos que hacer un estudio de esa información con objeto de determinar formas de mejora, tanto en lo que hace a los instrumentos de evaluación como en lo que hace a la formación inicial de los maestros (entrevista federal, CNSPD).

Una de las alternativas que se proponen consiste en generar esquemas de formación pedagógica para docentes que obtuvieron resultados idóneos en lengua indígena, pero que no obtuvieron resultados positivos en el examen nacional. Esto sin duda añadiría pertinencia a un planteamiento que debe considerar las complicadas trayectorias escolares de los jóvenes indígenas universitarios, que han mantenido su competencia lingüística a pesar de haber transitado por un sistema educativo castellanizador.

Una decisión importante es que, en la Coordinación, sensibles al tema y a las demandas de las entidades federativas y a las recomendaciones del INEE, estamos en el proceso de construcción de un programa que permita que los profesores de educación indígena que hubiesen presentado la evaluación de ingreso con resultados positivos en el dominio de la lengua pudieran incorporarse al servicio, habiendo sido no idóneos en la parte de los exámenes nacionales. En la idea de que no se incorporan al servicio en una plaza definitiva, sino [que] se incorporan al servicio con algún tipo de beca que nos ayude a seguir desarrollando su formación como docentes, dado que ya dominan la lengua y tienen interés en ser profesores. Entonces la idea es que en periodo de un año estemos trabajando con ellos para que presenten nuevamente su evaluación y quienes demuestren las competencias necesarias no tengan ninguna dificultad y ya pasen a convertirse en profesores de educación indígena; especialmente esto es importante para ciertas lenguas indígenas en donde tenemos pocos candidatos o se requieren muchos profesores, más allá de lo que se presentó como candidatura en este periodo (entrevista federal, CNSPD).

En el caso de los docentes en servicio, también se están diseñando estrategias, hasta el momento no implementadas, que se orientan a fortalecer los perfiles de aquellos que cuentan con idoneidad en el examen nacional, y no en el complementario.

Recuerden que, en este caso, para los maestros que están en servicio tenemos que detectar su nivel de dominio de las competencias docentes, de los conocimientos, de todo lo que hemos venido hablando. Y en este caso en particular, así como lo que hacemos con los de inglés hacemos con los de lengua indígena, un examen relacionado con la lengua. Ahora, no se genera más que un conocimiento de por dónde debemos fortalecer. En el caso de los maestros en servicio, ustedes saben que la ley no establece esto de que si no dominas la lengua te corremos, eso no es así. Primero porque no buscamos quedarnos sin maestros, sino que buscamos fortalecer. Entonces lo que hay que detectar es cuál es el nivel de dominio para saber cómo ir fortaleciendo esa parte en los maestros (entrevista federal, CNSPD).

El planteamiento de estrategias de formación diferenciadas según los resultados de los exámenes es pertinente en el sentido de que propicia el desarrollo profesional por niveles de competencia.

Al pasar por la evaluación del desempeño vamos a detectar aquellos aspectos donde se requiere fortalecer [...] según resultados; si tú sales de la evaluación de desempeño con resultado insuficiente, tú tienes que tener un programa de formación en tu condición de resultado insuficiente y, además, un tutor [...] Luego, si tú resultas con un grado de suficiencia, digamos, básico, tú tienes una línea de formación que está asociada a esa condición particular; y si tú tienes un nivel avanzado, ahora, nos interesa también formar a los avanzados, porque es el personal que va a estar evolucionando más rápido y nos va a permitir jalar al resto, o sea, es personal que no deberíamos de perderlo en términos de su función; pero si ese personal es bueno igual podría promoverse o ser formadores de otros, es decir, aquí tenemos una serie de oportunidades de distinta naturaleza para cada quien (entrevista federal, CNSPD).

Sin embargo, prevalece un tema pendiente respecto a la posibilidad de que el docente de educación indígena pueda ser promovido como un ATP especialista en lenguas indígenas, lo cual brindaría pertinencia cultural a la educación de NNA indígenas a través de la contextualización curricular. Otro pendiente importante en el marco del SPD es la permanencia de docentes sin título profesional.¹⁸ Éste es un vacío importante que genera incertidumbre en un buen número de docentes, como puede verse en las estadísticas presentadas anteriormente con base en los datos del ciclo 2014–2015. La Estrategia Integral para la profesionalización de docentes indígenas diseñada por la DGEI requeriría concretar un rediseño contundente mientras no se realice evaluación a docentes indígenas en servicio, para posibilitar la titulación de los rezagados y que éstos tengan la posibilidad de participar en la evaluación de desempeño y permanencia.

La construcción y el fortalecimiento de perfiles está asociado directamente a las acciones de formación continua que establece el SPD y que otros actores, como la DGEI y la CGEIB, han ofrecido sin la certeza en cuanto al rol que tendrán en el nuevo esquema de formación anunciado en marzo de 2016. La pertinencia de las opciones formativas de la DGEI y de la CGEIB ha emergido de un mayor contacto con el profesorado indígena y no indígena inmerso en contextos que demandan pertinencia cultural por su diversidad. La interculturalidad para todos supone necesidades formativas en todo el sistema educativo. En ese sentido, ambas instancias, aunque de manera paralela, detonan procesos formativos que no está claro si podrán formar parte de la nueva oferta de cursos, o podrán seguir operando como alternativas para las entidades federativas en el marco de recursos del PIEE, por ejemplo.

Por otro lado, existen rasgos centrales del perfil de los docentes indígenas tales como su identidad como maestro y como parte de un pueblo originario y su arraigo a la comunidad

¹⁸ En teoría no podrían acceder a presentar examen por no cumplir con el requisito para participar del SPD.

donde labora, que difícilmente pueden desarrollarse a través de formación continua. Éste es otro problema estructural en lo que los mismos docentes identifican como elementos centrales para el fortalecimiento del subsistema.

Formación inicial de docentes especializados en la atención a NNA indígenas

Por otro lado, la formación inicial entraña retos importantes en términos de su pertinencia. Resulta preocupante que la formación de casi 15 mil alumnos de la UPN en las especialidades de preescolar y primaria indígena se fundamente en el plan de estudios 1993, que no responda a las necesidades de los docentes de un subsistema con lineamientos pedagógicos concretos, ni a planes de estudio vigentes, que funcione a partir de esquemas de formación laxos y personal académico sin experiencia en el ámbito específico de las especialidades y que, además, no dispongan de condiciones laborales que permitan su desarrollo como académicos de una IES. Este tipo de diseño no contribuye a construir pertinencia en la formación de docentes que tienen la intención de atender a NNA indígenas. Se requieren opciones de calidad, actualizadas y que abonen al desarrollo de perfiles especializados para la atención de NNA indígenas desde el punto de vista cultural y lingüístico.

Por otra parte, la limitada oferta de formación inicial especializada en las normales se ha orientado más a formar docentes con nociones de interculturalidad a partir de un trayecto formativo aditivo al plan de estudios de educación primaria y preescolar, y no precisamente a formar docentes para el subsistema indígena.¹⁹ La CGEIB y la DGESEPE hacen un balance diferenciado en cuanto a la pertinencia del diseño de los programas. La Coordinación se propuso incidir en el plan de estudios 1997 de la Licenciatura en Educación Preescolar y Primaria, actualizándolo y transversalizando el enfoque intercultural en todos sus cursos, creando un campo formativo específico sobre cultura y lenguas indígenas con asignaturas del primero al séptimo semestre. Así, inicialmente se diseña el plan de estudios 2009 para la Licenciatura en Educación Primaria Intercultural Bilingüe y, posteriormente, se rediseña para generarse el plan de estudios 2012, tanto de primaria como de preescolar intercultural bilingüe, que se fundamentan en el plan de estudios 2011 de educación básica. Desde la perspectiva de la CGEIB, hizo falta ahondar la transversalización del enfoque intercultural para lograr el plan de estudios necesario. Por otro lado, la DGESEPE consideró que el enfoque estaba suficientemente presente en la malla curricular a través del trayecto formativo adicionado.

Sin embargo, varios factores merman la pertinencia en el diseño: la ausencia de un espacio particular para la enseñanza de las lenguas indígenas en una malla curricular, la adición de un trayecto formativo de carácter complementario y que el plan de estudios

¹⁹No se dispone de información del número de egresados que han concursado y hayan resultado idóneos para ingreso al SPD para el subsistema indígena. Sin embargo, los egresados de una licenciatura que se especializa en la educación intercultural bilingüe y que sean HLI podrían constituir un grupo “natural” de aspirantes al ingreso al subsistema indígena. Es importante aclarar que se ha detectado que la malla curricular de las licenciaturas no incluye cursos obligatorios de lengua indígena que puedan fortalecer las competencias lingüísticas de los normalistas; en este sentido, es importante propiciar que el perfil de ingreso apunte a aspirantes HLI.

no haya sido orientado a la formación de docentes de educación indígena. Además, la conformación de cuerpos docentes bilingües, capaces de tomar las riendas del campo formativo especializado no ha sido resuelta positivamente en todas las normales en que se ofrecen estos programas, por la falta de mecanismos concretos para que éstas pudieran allegarse de personal con las características requeridas.

Un aspecto pertinente del diseño fue el planteamiento de un perfil de ingreso que apunta preferentemente a aspirantes HLI, central sobre todo para las normales que se denominan “indígenas”, como la Jacinto Canek, en Chiapas. Esto resulta fundamental para que estas licenciaturas se conviertan en semilleros de docentes de NNA indígenas con las competencias lingüísticas necesarias para el concurso de ingreso al SPD, particularmente a educación indígena. Sin embargo, la captación de estudiantes HLI ha sido difícil y por ello se observa una tendencia casi generalizada de ingreso de estudiantes monolingües del español.

Es relevante puntualizar que en 2015 la DGESPE hizo público un documento en su sitio web sobre el “Plan Integral. Diagnóstico, rediseño y fortalecimiento de las escuelas normales”, en el que se menciona, sin detalles, la creación de la Licenciatura en Educación Inclusiva. Los únicos detalles de su diseño proporcionados por funcionarios de la DGESPE apuntaban, en diciembre de 2015, a un proceso que aún no concluía, en torno a la definición de un perfil del egresado. La preocupación de algunos funcionarios entrevistados fuera de la DGESPE giraba en torno a la posible desaparición de las licenciaturas en Educación Preescolar y en Primaria Intercultural Bilingüe, siendo subsumidas por esta nueva oferta en proceso de diseño. Esta acción fortalecería la idea de educación inclusiva como aquella que atiende una diversidad de diversidades, incluida la lingüística y la cultural, y que por supuesto va más allá del ámbito de las necesidades educativas especiales y de las capacidades diferentes. Sería cuestionable la desaparición de las únicas opciones de formación especializada en el ámbito de la educación intercultural y bilingüe, en caso de ser sustituidas por esta nueva oferta que difícilmente podría reemplazar la formación de profesionistas con un énfasis más centrado en atender a NNA indígenas en su lengua y retomando sus prácticas y saberes propios, a pesar de las limitaciones y deficiencias que se han planteado.

Retos para la DGEI en el diseño de PPI y la formación de docentes indígenas

La agenda urgente y a corto plazo de la DGEI incluye metas altamente relevantes pero que implican una incidencia muy profunda y efectiva en la LGSPD, para la definición de PPI de nuevas figuras en el diseño de las ROP del PRODEP, para adaptabilidad en la operación del SATE en escuelas indígenas, así como para la continuación de la Estrategia Integral de profesionalización específica para docentes de modalidad indígena. A continuación se presentan algunas de las acciones que se plantea la DGEI en un futuro inmediato:

I. Dentro del Servicio de Asistencia Técnica Escolar (SATE):

- El desarrollo de circuitos de atención en comunidades y escuelas geográficamente coincidentes, en el que se compartan recursos pedagógicos y de infraestructura.
- La creación de docentes itinerantes de Educación Física, Artística e Inglés, así como directivos itinerantes que fortalezcan la gestión y administración de los servicios escolares.
- Se debe incluir a un especialista de administración que asesore a las escuelas que reciben recursos directos para su eficiente aplicación.
- Incorporar a los asesores académicos de la diversidad como agentes especializados para la atención de escuelas indígenas, migrantes y rurales [...].
- Que el SATE ofrezca líneas de trabajo en las escuelas y regiones rurales o urbanas con un alto grado de inmigración de niñas y niños indígenas, la atención especializada a la diversidad étnica, social, lingüística y cultural [...].
- La profesionalización del 100% de docentes y directivos que atienden escuelas rurales, indígenas y de migrantes para la mejora de la calidad, brindando oferta diversificada que incluya el dominio de competencias lingüísticas con el apoyo de las TIC (DGEI, 2015).

No se dispone de información sobre avances para el diseño concreto de estas acciones, ni sobre estrategias concretas para implementarlas, a excepción de las figuras de enlace itinerante en Yucatán. Esta figura es personal de apoyo administrativo –no pedagógico– para escuelas unitarias y que no tienen organización completa, asignado a varias escuelas a las que visita alternadamente (alrededor de un día por semana). El balance de la implementación por parte de los directivos que cuentan con el apoyo no es totalmente positivo; argumentan que es necesario contar con un apoyo permanente que dé seguimiento a los procesos y que esté disponible cotidianamente para la atención de la gestión administrativa. Esto se abordará más ampliamente en el capítulo de Gestión Escolar y Participación.

La relevancia de las acciones prospectivas planteadas por la DGEI es innegable; sin embargo, su viabilidad depende de la apertura de instancias como la CNSPD para integrar al SPD a estas figuras que se vislumbran necesarias para la operación del subsistema, así como de instrumentar un SATE *ad hoc* para atender las necesidades de las escuelas indígenas. Además, sería importante que la Estrategia Integral de Profesionalización que la DGEI ha instrumentado se mantuviera a través de su articulación a la Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Básica y Media Superior.

El plan de una futura incidencia de la DGEI en el nivel secundaria a través de la modalidad de telesecundaria y de una nueva propuesta de secundaria fundamentada en las TIC pondría sobre la mesa la necesidad de crear perfiles específicos para estas modalidades en el marco del SPD.

Incertidumbre sobre la continuación de un modelo de atención para NNA indígenas: implicaciones en la formación de los LEC del CONAFE

La inminente implementación de un nuevo modelo educativo llamado Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo (ABCD)²⁰ implica la producción de nuevos materiales y una nueva estrategia de aprendizaje.

En diciembre de 2015, en la Subdirección de Inclusión Social del CONAFE había incertidumbre y preocupación sobre la permanencia de una educación especializada para población indígena en el marco de la nueva estrategia: “No puede cometerse el error de volverlo a ver todo desde un enfoque igual, porque la circunstancia es diferente, la circunstancia indígena” (entrevista federal, CONAFE).

El posicionamiento de la estrategia para su aplicación en el ciclo escolar 2016–2017 implica un proceso muy corto para desarrollar la formación que requerirán los LEC, tanto a nivel inicial como a nivel permanente, respecto del desarrollo de sus materiales, su modelo de secuencias didácticas y la adaptación a una nueva forma de trabajo. La principal preocupación estribaba en la disolución de lo intercultural bilingüe, que derivaba de la poca información que al momento de las entrevistas (diciembre de 2015) se tenía sobre la estrategia de ABCD: “Tan no se reconoce la parte intercultural en todo su esplendor, de lo que es la relación intercultural en las comunidades indígenas, que no se respeta el bilingüismo [...] la parte comunitaria no se ve, no está planteado” (entrevista federal, CONAFE).

En la mayoría de las delegaciones del CONAFE, en las entidades federativas de la muestra, se expresaba la necesidad de una atención especializada para NNA indígenas y la importancia de un modelo que no ofreciera una atención homogénea para los diferentes grupos de atención del CONAFE. “Con esto también de la igualdad y la equidad, se piensa que, ya con que le des lo mismo a todos, los están atendiendo por igual, y no es verdad” (entrevista Yucatán, CONAFE).

Un cambio tan profundo de estrategia conlleva importantes implicaciones en la equidad, en la pertinencia, en la forma de aprendizaje de los NNA indígenas alumnos del CONAFE, y esto, a su vez, en la formación de los LEC; no sólo en los que ingresan año con año, sino en los que permanecen por dos o tres años en el servicio. Sin duda, el cambio de estrategia se observa precipitado si se considera que su difusión y apropiación no será un proceso rápido y, menos aún, si dentro del mismo Consejo se tenían dudas sobre su pertinencia.²¹

²⁰ Este modelo “está basado en el principio de aprender a aprender con el que cada niño, familia y comunidad avanzará de nivel de conocimiento de acuerdo con sus capacidades individuales y colectivas [...] el profesor se integra con su grupo de alumnos con la intención de transformar la relación tradicional maestro–alumno en una comunidad de aprendizaje, en la cual se atenderá a cada menor de manera personal, y al mismo tiempo, se promoverá la participación comunitaria, al volver a cada alumno maestro de otros alumnos” (CONAFE, 2015).

²¹ Al momento de la entrevista a funcionarios del CONAFE, dentro del mismo Consejo no se disponía de información suficiente que permitiera dar argumentos sólidos sobre la pertinencia o no del modelo ABCD. Lo relevante es que se informó que el modelo sería implementado a partir del ciclo escolar 2016–2017.

Jefes y Ecónomas de Casas y Comedores del Niño Indígena: en la definición de perfiles pertinentes

La CDI está experimentando un cambio en la composición del colectivo de jefes de casa y ecónomas de las Casas y Comedores del Niño Indígena en todos los estados. La SEP ha dejado de asignar docentes para desempeñar estas funciones, como lo suscribía un convenio entre la CDI y la SEP. Esto ha llevado a la CDI a una nueva estrategia para seleccionar personas que puedan desempeñar estos cargos. Para ello, la CDI, a nivel federal y en sus delegaciones estatales, está en proceso de diseño de un perfil idóneo para la selección de jefes y ecónomas. En primer lugar, esta selección la realiza el Comité de Apoyo considerando que sea una persona bilingüe, de la región y que no pertenezca a la misma comunidad en la que se ubica la casa donde laborará, además de varios criterios adicionales recomendables: con edad de entre 21 y 50 años, profesionista preferentemente del área de la educación, mujer y con certificado de buena salud; recientemente se está considerando solicitar, además, un perfil psicológico. Estas características han emergido a partir de la experiencia de años de operación de las casas. Es importante resaltar que se ha incluido el criterio lingüístico en este listado de características ideales.²²

El diseño de estos perfiles por parte de la CDI es pertinente; sin embargo, existen problemáticas y retos que se deben considerar si la CDI prosigue con la definición de perfiles para que los jefes de casas y ecónomas ya no sean personal de la SEP. Por un lado, la identificación de personas con perfiles profesionales cercanos a la docencia y a la atención profesional a NNA indígenas, y además bilingües, ha sido difícil; más aún lo ha sido la captación de estos perfiles por las desfavorables condiciones de colaboración con la CDI. No son contratados como personal de esa comisión, sino considerados prestadores de un servicio social con una muy pequeña compensación económica, si se compara con la magnitud de sus responsabilidades. Por ello, estos puestos se han cubierto con personas con perfiles muy diferenciados, que no necesariamente son los idóneos. Si la CDI asume la designación de los responsables de la operación de las Casas y Comedores, se requiere valorar y reposicionar las funciones que desempeñan estas figuras, otorgándoles un contrato digno y bien remunerado desde la CDI.

En conclusión, las acciones públicas recientes relacionadas con perfiles y formación docente para maestros de educación indígena se están diseñando en el marco de una transformación del SEN y del posicionamiento de nuevas políticas, como la de la educación inclusiva. Un ejemplo concreto es la propuesta de una licenciatura en educación inclusiva que se ofrezca en las normales, y que eventualmente podría sustituir la débil oferta de licenciaturas en Educación Intercultural Bilingüe. Esta tendencia de lo inclusivo puede conducir a la formación de docentes que teóricamente sean capaces de atender una diversidad de diversidades, incluida la cultural y la lingüística. Faltaría observar en la práctica si son capaces de ofrecer una educación pertinente para los NNA indígenas en donde se requiere

²²Una Casa del Niño Indígena puede contar con alumnos de varias lenguas; aunque esto no ocurre en la mayoría de ellas. La CDI considera necesario que los jefes y ecónomas hablen las lenguas de los alumnos, y esto complejiza la cobertura de estos puestos.

competencias lingüísticas específicas, así como lograr la articulación de conocimientos indígenas al currículum nacional. A primera vista, esto no constituye un planteamiento pertinente, dada la especificidad de la atención educativa de los NNA indígenas, y por su derecho a una educación en su lengua y culturalmente pertinente.

A esto se añade la nula adecuación de la oferta de formación inicial y continua para docentes de telesecundaria, quienes atienden mayoritariamente a adolescentes indígenas; la breve formación e insuficiente perfil de los LEC del CONAFE y la retirada del personal de la SEP de las Casas y Comedores del Niño Indígena, siendo reemplazados por personas de las regiones donde operan las casas, en calidad de prestadores de un servicio social con una mínima remuneración.

2.2 Análisis de la implementación de los programas, estrategias y acciones que atienden perfil y formación docente

En esta sección se presenta el análisis de la macro-, meso- y microimplementación de los programas, estrategias y acciones que inciden en el perfil y en la formación de los docentes, con base en dos criterios de evaluación: pertinencia y coordinación-articulación. El objetivo es evaluar que la implementación de las acciones gubernamentales sea pertinente, es decir, que tome como punto de partida las particularidades y las necesidades de fortalecer los perfiles para una educación intercultural y bilingüe, así como las necesidades formativas específicas de quienes atienden a NNA indígenas. Asimismo, se evalúa la coordinación y articulación entre instancias encargadas de la implementación de acciones que se relacionan con el perfil y con la formación docente en el subsistema indígena, en las telesecundarias y en el CONAFE.

2.2.1 Pertinencia en la implementación

La pertinencia en la implementación de los programas y acciones se logra al considerarse las necesidades y los contextos en los que laboran o laborarán los docentes, teniendo como fin último el logro de los aprendizajes de NNA indígenas en el ejercicio de su derecho a una educación intercultural bilingüe.

Permanencia de la Estrategia Integral de Profesionalización Docente

Como ya se mencionó, la DGEI ha instrumentado la Estrategia Integral de Profesionalización Docente, que comprende acciones de nivelación para la titulación de docentes sin grado de licenciatura, cursos en distintas modalidades para su formación continua, además de

las asesorías a través de los AAD.²³ Por un lado, las acciones como la formación continua *ad hoc* para maestros indígenas ha sido pertinente por estar basada en un conocimiento cercano y profundo de las necesidades de los docentes del subsistema; los AAD ofrecían asesorías *in situ* que requieren un conocimiento especializado y que son altamente necesarias para un colectivo de docentes con grandes necesidades formativas.²⁴

La oferta de cursos de la DGEI se ha especializado para atender necesidades de los docentes, pero también para posicionar los marcos y parámetros curriculares como los fundamentos de la educación indígena. Las DEI funcionan como instancias que coordinan las acciones formativas de la DGEI en los estados, sin injerencia en sus contenidos ni en su adaptación a contextos específicos. Directivos y docentes de educación indígena han cuestionado la formación especializada que reciben. Entre las principales críticas se encuentran las siguientes: poca planeación y seguimiento; no se atienden necesidades del docente indígena; no son cursos actualizados ni a profundidad; se omiten temas importantes como didáctica de las lenguas, TIC, desarrollo de materiales educativos, derechos, atención a niños con necesidades educativas especiales, etcétera; no hay alternativas de capacitación que no sean las oficiales; la lejanía y los horarios de trabajo repercuten en las oportunidades de capacitación y afectan la normalidad mínima escolar; existe inequidad en la capacitación de docentes indígenas (si se compara con la que reciben los docentes de escuelas regulares); y el personal que imparte los cursos no está capacitado, por lo que lo hace de forma deficiente.

Para el caso de las alternativas para la titulación como parte de la estrategia integral de la DGEI, se observa que su continuidad está siendo revisada desde la propia DGEI y, por lo tanto, en las DEI no se emprenden acciones específicas para incentivar su implementación. La coyuntura de las evaluaciones a docentes, y específicamente que los docentes indígenas no hayan sido evaluados en su desempeño, ha creado incertidumbre sobre los pasos a seguir para la profesionalización de los docentes indígenas.

²³ Los AAD han dejado de operar por la desaparición del PAED y su exclusión del PIEE y de los PPI del SPD. Las asesorías que brindaban estas figuras fueron también parte de la Estrategia Integral de Profesionalización Docente mientras el PAED estuvo en operación.

²⁴ De acuerdo con evaluaciones hechas al PAED, se identifican fortalezas como contar con un modelo de capacitación docente a docente, a través de los AAD, que aprovecha los escasos recursos existentes en localidades dispersas con difícil acceso geográfico y que ha construido a lo largo del tiempo una red amplia de asesores calificados y capacitados para llevar a cabo las acciones del programa. Por otro lado, se detectaron debilidades como que el periodo de trabajo de un AAD en la región es muy corto, situación que interrumpe la continuidad de la enseñanza bilingüe e intercultural y debilita el vínculo que pudiera existir entre los Asesores Técnicos, los docentes de las escuelas bilingües y la comunidad misma. Este corto periodo puede deberse a la falta de apropiación sobre el programa, la carga de deberes administrativos que en ocasiones los obliga a moverse de zonas remotas a la ciudad, provocando que los AAD incurran en grandes costos. Finalmente, la multifuncionalidad o duplicidad de funciones de los AAD los distrae y los limita en cuanto a ejercer correcta y eficientemente sus actividades y lograr todas las potencialidades de la asesoría técnica-pedagógica (CONEVAL, 2011, 2012, 2013b; SEP, 2012c; Jiménez y Mendoza, 2012). Sin embargo, la figura puede diseñarse a partir de las fortalezas detectadas y a través de estrategias concretas para superar las debilidades detectadas.

Por otro lado, los docentes reconocen la conveniencia de contar con opciones de formación cercanas a sus centros de trabajo a través de las sedes y subsedes de la UPN, y de contar con la posibilidad de que los docentes con amplia experiencia acrediten la licenciatura a través de un examen. Sin embargo, las figuras educativas argumentan que la calidad de la formación en la UPN es cuestionable, los contenidos son poco pertinentes y actualizados, y los formadores de formadores no tienen experiencia en el medio indígena. En varios estados, los participantes expresaron en los grupos de discusión que la oferta de la UPN no debería considerarse formación inicial o equivalente a una licenciatura, ante su preocupación por la tendencia de ingreso de jóvenes que no son docentes en servicio.

Incertidumbre sobre la pertinencia de la Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional para los docentes de educación indígena

Aunque la recientemente anunciada Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional²⁵ parte de los resultados de la evaluación para definir 20 tipos de programas que atienden las diferentes necesidades de los docentes, hasta hoy no se cuenta con suficiente claridad ni con evidencias de su pertinencia para educación indígena. La oferta de cursos recientemente publicada no plantea ningún curso específico para el subsistema. En la DGEI existe incertidumbre sobre la futura implementación de cursos específicos de la modalidad, a pesar de que la DGEI y la CNSPD (encargada hasta hace algunos meses de la formación continua) trabajan conjuntamente en temas de interés común, como las evaluaciones a maestros indígenas. El reciente traslado de la formación continua a la SEB y de la emisión de la estrategia nacional puede ayudar a aclarar el futuro de la oferta específica de la DGEI. Mientras tanto, la dirección ha seguido actuando para solventar las necesidades concretas y emergentes del subsistema.

No se obtuvieron insumos para evaluar la implementación de dicha estrategia en las entidades federativas debido al recién lanzamiento de la oferta de cursos a nivel nacional. En cambio, sí se encontraron elementos para identificar algunos nudos problemáticos en la tutoría a los docentes que ingresaron por concurso de oposición. En Educación Indígena, el número de docentes que ha ingresado no ha sido tan grande como el que ha ingresado a las escuelas regulares; por ello no se ha requerido una designación masiva de tutores. Las dificultades se han relacionado con la búsqueda de tutores con el perfil requerido, de la misma modalidad, y que se encuentren geográficamente cerca al tutorado; estos aspectos se relacionan directamente con la pertinencia de dichas tutorías. Para resolverlo, la CNSPD está diseñando una propuesta de tutorías virtuales:

Estamos abriendo una modalidad que es la tutoría en línea. La vamos a dar a conocer espero que antes de que termine este año; y si no, iniciando el año que entra. Ya estamos concluyendo con ese modelo que es destinado, primero, a los docentes que

²⁵ Como ya se mencionó, dicha estrategia estuvo a cargo de la CNSPD hasta la publicación del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de SEP (DOF, 2016b).

no han recibido tutorías porque tenemos una dificultad para tener tantos tutores y en ese grupo están los maestros que están en las comunidades más alejadas. Entonces vamos a tener un proceso de tutoría apoyado en las tecnologías para que todos tengan oportunidad de recibir apoyo, a lo mejor no va a ser tan uno a uno pero sí vamos a tener recursos, vamos a tener una estrategia bien definida para que [...] las entidades puedan dar ese servicio (entrevista federal, CNSPD).

La pertinencia de las tutorías virtuales es cuestionable desde el punto de vista de la disponibilidad de conectividad y equipamiento que tengan los docentes y tutores, así como de la posibilidad de ofrecer un apoyo real a distancia.

En las AEL, con las tutorías a los docentes de nuevo ingreso se ha pretendido un seguimiento muy cercano, que se debe registrar sistemáticamente y que introduce un nuevo tipo de seguimiento y de acompañamiento. Incluso los supervisores han debido ejercer el rol de tutores cuando no se ha identificado a un tutor disponible.²⁶

La CGEIB y su escasa incidencia formativa para educación indígena

La CGEIB tiene una oferta de formación continua que incluye dos diplomados que se imparten a través de acuerdos con las secretarías de los estados. Debido a la falta de presupuesto, la coordinación está planteando su impartición a distancia con la intención de formar equipos estatales que puedan también impartirlos. Generalmente los diplomados se reproducen en cascada en las entidades; su objetivo es lograr una sensibilización sobre la diversidad, el desarrollo de herramientas prácticas y la intervención en el espacio de trabajo. La coordinación considera que estos diplomados son necesarios para todos los docentes, incluyendo los de escuelas generales e indígenas. Sin embargo, ha incidido limitadamente en la formación de docentes de educación indígena, que permanece como un colectivo a cargo de la oferta formativa de la DGEI.²⁷ Es notoria la distancia entre la CGEIB y la DGEI, ya que esta última asume que la coordinación no tiene injerencia en el ámbito de educación básica o, al menos, no en el subsistema indígena:

Ellos [la CGEIB] hacen parte del grupo técnico, profesionalización de docentes, entonces apoyan. Pero sí trabajamos en algunas cosas en general, pero no hay como una línea de trabajo así, específica; entendemos nosotros que ellos se ocupan más a la formación después de la básica (entrevista federal, DGEI).

Bajo la premisa de Educación Intercultural para Todos, la formación de la CGEIB se ha orientado fundamentalmente a escuelas generales.

²⁶No se obtuvo información sobre la microimplementación de las tutorías en ninguna de las entidades federativas que conforman la muestra.

²⁷Se observa escasa coordinación y colaboración entre la CGEIB y la DGEI en todos los ejes. Su colaboración generalmente ocurre por convocatoria de otras instancias.

Yo creo que todos los profesores tienen que ser profesores de educación intercultural, eso no puede ser nada más un asunto de los indígenas, es un asunto para todos. Tiene que ser clave. Y luego los profesores que van a un medio indígena, pues van a tener que tener herramientas que le permitan trabajar ahí, pero los que van al medio rural que no es indígena, también van a tener que tener herramientas específicas porque si no, pues están preparando a los niños para que se vayan de ahí, y eso no puede ser (entrevista federal, CGEIB).

Los enlaces de la CGEIB que alguna vez operaron en la mayoría de las entidades federativas lo han dejado de hacer.²⁸ El nombramiento de enlaces en las entidades federativas tuvo criterios diferenciados y definidos por los secretarios de Educación de los estados, desde personal cercano al secretario hasta maestros en servicio en comunidades lejanas o directores de educación indígena. Al inicio se les convocaba anualmente para coordinar acciones; sin embargo, paulatinamente fue más complicado concretar lo planeado y celebrar reuniones por falta de presupuesto. Su incidencia es escasa o nula en el subsistema indígena y en telesecundarias.

La oferta de formación estatal: la pertinencia de lo local

Cada entidad federativa continúa construyendo procesos formativos a nivel estatal, por niveles y modalidades, y orientados a figuras educativas específicas, que se caracterizan por ser más pertinentes que los que se ofrecen a nivel nacional. Esto es posible por los apoyos económicos que las AEL, y directamente las escuelas, reciben de programas como el Programa Escuelas de Calidad (PEC), el Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC) y el Programa de la Reforma Educativa (PRE), los cuales posibilitan el ejercicio de recursos en capacitación, y el PíEE, que apoya para capacitación a docentes de escuelas indígenas y telesecundarias. Las iniciativas de formación a nivel estatal se siguen llevando a cabo a pesar de la indefinición que ha provocado la nueva Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional.

Los procesos locales pueden ejemplificarse mediante los casos de Chihuahua, Veracruz y Chiapas, donde la oferta de cursos para la modalidad indígena se define a través de la detección de necesidades específicas. Por ejemplo, en Chihuahua se ha intentado organizar círculos de estudio de lenguas indígenas con las comunidades y talleres de lengua indígena, ambos con balance negativo en términos de lograr el aprendizaje de los maestros (entrevista Chihuahua, DEI). En Veracruz se ha trabajado fuertemente con recursos del PíEE de 2014 para fortalecer la estrategia multigrado y Parámetros Curriculares, identificados como prioritarios. Además, se ha instrumentado una iniciativa de la Comisión para la Planeación y Programación de la Educación Indígena del Consejo Interinstitucional Veracruzano de la Educación, conformado por académicos de instituciones de educación superior (IES) y funcionarios de la DEI: el Seminario Educación Intercultural en el Medio Indígena: Escuela

²⁸ De los seis estados de la muestra, sólo se localizó al enlace en Veracruz.

y Comunidad, que reúne a más de 300 docentes de educación indígena del estado. Este seminario se diseña a partir de las necesidades formativas detectadas por la DEI y del análisis de las rutas de mejora de las jefaturas de sector.

En Chiapas, a partir de un diagnóstico de la Coordinación Estatal de Formación Continua, la modalidad indígena escogió cuatro temas para su formación: Elaboración de Materiales Didácticos en Lengua, Comunicación y Expresiones Estéticas, Didáctica de la Lengua Indígena y Adecuación de las Guías Multigrado. La definición local de temáticas para ser abordadas en esquemas de formación continua añade pertinencia y atención a las necesidades más concretas de los docentes.

Ésta es una posibilidad real de tener un acercamiento bastante grande de las necesidades reales de formación de ellos. También yo creo que ahí está la otra posibilidad que oferta el gobierno federal. A través de hacer una evaluación, basados en los perfiles, parámetros e indicadores, ver cuáles son las necesidades de formación que se detecten. Bueno, es un intento a final de cuentas de saber cómo está el maestro, qué necesita saber y qué necesita fortalecerse para ayudar mejor a sus alumnos. Entonces, ése es el otro instrumento que viene y que todavía no ha trabajado el gobierno federal con educación indígena (entrevista Chiapas, Coordinación Estatal de Formación Continua).

Las figuras educativas resaltan la importancia de definir e implementar estrategias formativas estatales y regionales que atiendan de forma pertinente necesidades que las DEI, las jefaturas de sector y las supervisiones han detectado en diagnósticos que se han realizado tanto formal como informalmente. En todos los estados de la muestra las figuras educativas han expresado una valoración positiva de los diplomados y cursos sobre gestión escolar organizados por las AEL. Asimismo, la formación continua que las DEI diseñan e implementan se acerca más a las necesidades que los docentes buscan superar para lograr el aprendizaje de NNA indígenas.

En conclusión, en todos los estados se observan acciones formativas cuya alineación a la estrategia nacional supone retos importantes. Los insumos de las evaluaciones serán valiosos; sin embargo, habrá que considerar que no sean la única fuente diagnóstica para la oferta. Existen otros insumos, como las rutas de mejora, los diagnósticos que las DEI desarrollen, las propuestas construidas desde los colectivos de maestros, etcétera.

Marginalidad e indefiniciones en la oferta de formación inicial para docentes de NNA indígenas: repercusiones en su pertinencia

Si bien la LEPEPMI inició como una opción profesionalizante y no propiamente para formación inicial, su matrícula se ha transformado y hoy es considerada por muchos

jóvenes que no ejercen como docentes como una alternativa de formación.²⁹ La oferta de formación inicial especializada se limita básicamente a dos opciones: la LEPEPMI y las licenciaturas en Educación Preescolar y Primaria Intercultural Bilingüe que se ofrecen en algunas normales del país.

Un aspecto central de la pertinencia de la formación (ya sea para nivelación o para desarrollo profesional) es la calidad y la actualización de los programas. Es necesario enfatizar que el plan de estudios de la LEPEPMI ha sido rebasado por planes de estudio renovados, así como innovaciones pedagógicas específicas de Educación Indígena como Marcos y Parámetros Curriculares. Su esquema de trabajo (en algunos estados, por ejemplo, de fines de semana cada 15 días) se considera insuficiente y laxo. Los programas no corresponden a las necesidades reales de formación de los docentes. Así lo indican funcionarios de las AEL, jefes de sector, supervisores y directores que han sido alumnos o que han observado la implementación de este programa de licenciatura en los estados. Adicionalmente, se han registrado problemas para la conformación de la planta docente, al contratar –bajo condiciones bastante precarias– a personal académico sin experiencia en el medio indígena ni conocimientos del plan de estudios.

Como ya se mencionó, también se ha registrado un gran rezago en la titulación. El balance de la LEPEPMI no es satisfactorio en términos de pertinencia y calidad. Sin embargo, un importante número de maestros en servicio sigue dependiendo de esta alternativa de formación. En Veracruz se experimentó un reemplazo de aproximadamente 60% de los docentes del subsistema, entre 2009 y 2012; la mayoría de estas plazas fueron heredadas, y los herederos no contaban con formación docente (entrevista Veracruz, DEI). Una gran proporción de este nuevo cuerpo de docentes inició su formación en la UPN, caracterizada como deficiente desde la DEI, jefes de sector y supervisores. Este ejemplo muestra la gravedad del problema al que se enfrenta Veracruz y los demás estados de la muestra, en el ámbito formativo, al depender de la oferta de la UPN, dada la escasez de alternativas desde las normales o desde las universidades.

Por otra parte, la implementación de las licenciaturas en Educación Preescolar y Primaria Intercultural Bilingüe también ha registrado dificultades y diferencias entre las normales que las ofrecen. Las AEL tienen la atribución de decidir la oferta de estas licenciaturas, en función de la demanda. En las normales que se ofrecen, se observa una tendencia a la estabilidad de la matrícula desde que inició su oferta.

La apropiación que cada normal hace de las licenciaturas es diferenciada. Sobresale el hecho de que en Yucatán y en Chihuahua se acentúe que estas licenciaturas no se orientan a formar docentes para educación indígena. Desde la CGEIB, actor central en el diseño de estas licenciaturas, también se hace referencia a que la intención de esta oferta no es

²⁹ “Cuando se inicia el plan de estudios, se inicia pensando en un maestro que tenía 10, 15 años de servicio, que tenía plaza base, que estaba en una comunidad 100% marginada, indígena. Ahora estos sujetos que estamos formando son jóvenes de edad entre los 18 años en adelante; tiene uno un año de servicio o sin experiencia, muchos que no hablan la lengua” (entrevista Chiapas, docente de UPN).

formar docentes para educación indígena necesariamente. Y aunque varios egresados han ingresado por concurso a educación indígena, no se espera que éstos cubran las necesidades de docentes de esta modalidad.

El requisito de ingreso de ser HLI ha variado en cada normal, además de que ha sido difícil y escasa la captación de aspirantes HLI por diferentes razones. Las normales han tendido a aceptar el ingreso de aspirantes que no hablan alguna lengua indígena, y para subsanarlo ofrecen talleres de lengua indígena, aunque no formen parte de la malla curricular.³⁰ Si bien estos talleres son opcionales y no logran que los estudiantes no HLI desarrollen competencias lingüísticas suficientes en una lengua indígena, sí posibilita que esos alumnos adquieran nociones básicas de la lengua y que los HLI fortalezcan sus competencias.

Uno de los problemas que nosotros tenemos es que, cuando se saca la convocatoria, uno de los requisitos para esta licenciatura es que los jóvenes que ingresan tendrían que ser hablantes [...] muchos de los chicos que llegan son hablantes, pero en distintos niveles de dominio de la lengua; no son hablantes 100% y muy pero muy pocos la hablan y la escriben (entrevista federal, DGESE).

El perfil de ingreso se ha redefinido en cada normal, de acuerdo con el contexto en donde se ubica. Por ejemplo, en Chihuahua, la escolaridad de los jóvenes hablantes de lenguas indígenas es baja (por ejemplo, pimas). Los aspirantes indígenas han registrado promedios bajos; en ocasiones no alcanzan el promedio mínimo de 8 para ingresar, y los que tienen promedios más altos eligen otro tipo de carreras profesionales. Estos factores complejizan el escenario, dado que sería necesario incidir con acciones para aumentar la calidad de la educación que reciben los NNA indígenas y su permanencia más allá del nivel básico.³¹

Los formadores del trayecto que abona a la especialización de los alumnos son generalmente docentes que provienen de educación indígena y que han sido comisionados para asumir estas funciones ante la falta de formadores competentes para impartir estos cursos. El perfil de los docentes es variado. En Yucatán, de 22 docentes de la Normal Intercultural Bilingüe de Valladolid, dos tienen doctorado y seis tienen maestría; en Chihuahua, la totalidad de los docentes de la Normal Miguel Hidalgo de Parral tiene maestría. Un síntoma de la marginalidad de estos programas es que desde hace dos años no se ofrece capacitación a los formadores de docentes por parte de la DGESE por falta de recursos (entrevista federal, DGESE).

³⁰ En la Normal Intercultural Bilingüe Juan de Dios Rodríguez Heredia, de Yucatán, se ofrece el taller de lengua maya como optativa en el séptimo y octavo semestres, quedando dentro de la malla curricular.

³¹ De la población HLI mayor de 12 años, 7.18% concluye estudios de educación media superior. De ese mismo grupo, esto es 205 267 personas, 3.14%, concluyen estudios de nivel superior; de ese total, 43 903 finalizan estudios de normal de licenciatura (21.38%) (INEGI, 2010).

En Chiapas, se observa una asociación clara de la oferta de la Licenciatura en Educación Primaria Intercultural Bilingüe con la formación de maestros para el medio indígena y, específicamente, para educación indígena, a diferencia de Chihuahua y de Yucatán. Para los directivos de la Normal Jacinto Canek, el trayecto de Lenguas y Culturas de los Pueblos Originarios es sólo un complemento, que no logra transversalizar el enfoque intercultural ni desarrollar y fortalecer las competencias lingüísticas de los alumnos, ya que los talleres de lengua indígena no forman parte de la malla curricular. Desde su punto de vista, la pertinencia de la formación queda, en gran medida, pendiente.

Porque si revisamos el plan de estudio [...] el aspecto cultural y lingüístico, lo vemos muy aislado, como que es un complemento a su formación. Es un trayecto formativo complementario que se le agrega y que, al final de séptimo, octavo semestre, pocos alumnos mínimamente tratan el tema de la enseñanza de la lengua tzeltal; la mayoría perdió esa línea, ese trayecto. Y para una licenciatura con esas características de intercultural pues no debió de ser así [...] Entonces yo siento que al plan de estudios le falta ese valor agregado, el saber cómo es realmente una metodología, ese entrelace entre el conocimiento general y el conocimiento de la cultura. Estamos perdiendo realmente ahora sí que nuestra esencia como Normal Intercultural. Para mí es un complemento, no la esencia, como debe ser (entrevista Chiapas, directivos de la Escuela Normal Indígena Intercultural Bilingüe Jacinto Canek).

A partir de las problemáticas generales y específicas en las normales de Yucatán, de Chihuahua y de Chiapas, se observa que la implementación de estos programas abona escasamente a la formación de maestros para el medio indígena con las competencias requeridas por los PPI de docentes de educación indígena, sobre todo por el examen complementario. Sin haberse llevado a cabo seguimientos de egresados a nivel federal, ni en las propias normales, se ha detectado informalmente que el destino de la mayoría de sus egresados son las escuelas regulares. En varias normales (Yucatán y Chihuahua), se argumenta que estos programas no son precisamente para la formación de docentes del subsistema indígena; precisamente en esas normales el ingreso de jóvenes HLI es bajo (véase el anexo 9),³² y los talleres lingüísticos no logran desarrollar las competencias lingüísticas para formar maestros bilingües que ingresaron siendo monolingües (hablantes de español). Esto sin duda incide positivamente en las escuelas regulares, por la incorporación de maestros que han sido formados con más elementos del enfoque intercultural que el resto de los normalistas; sin embargo, deja aún más desprotegido el ámbito de la formación inicial para docentes de educación indígena que sean capaces de ofrecer una educación intercultural y bilingüe de calidad en el subsistema indígena.

Por otro lado, las figuras educativas que participaron en los grupos de discusión, e incluso las DEI en los estados, no identifican la oferta de licenciaturas en Educación Intercultural Bilingüe como una opción de formación inicial para docentes del subsistema indígena, ni

³²En Yucatán, apenas 3.4% de los alumnos del último semestre de la Licenciatura en Educación Primaria Intercultural Bilingüe en 2013 era HLI y, en Chihuahua, 3.3%. En contraste, en Chiapas 41% de los alumnos del último semestre era HLI (véase el anexo 9).

a las normales que las imparten como instituciones que potencialmente ofrezcan formación continua. Por lo general, su referente de formación para la profesionalización es la UPN, a la que hacen referencia, en lo general, como una oferta educativa de baja calidad y de poca pertinencia.

Selección y capacitación a jefes y ecónomas de Casas y Comedores del Niño Indígena: redefinición de perfiles

Desde el punto de vista de los funcionarios de la CDI, el perfil de jefes y ecónomas anteriormente descrito es pertinente para la atención de NNA indígenas. Sin embargo, en la incorporación de personas con este perfil, y principalmente contrastando con maestros de la SEP, se identifican pros y contras que se resumen y aplican a los estados de la muestra a partir de la experiencia en Yucatán:

El contra [de personas de la región] sería la preparación, es decir, como nosotros tenemos que hacernos cargo de la capacitación, de la inducción al programa, o sea, de todo el proceso de formación, y es bastante complicado, porque no tenemos ni el recurso ni la cantidad de personas como en el programa para capacitarlos como tendría que ser. Y también, que no podemos exigirles como cierta formación, es decir, en la Delegación sí hemos tratado de cuidar mucho el perfil; por lo menos con los jefes de Casas ya buscamos que sean licenciados o técnicos superiores o que ya tengan alguna formación más especializada; pero ése no es un requisito indispensable. Y los pros, que sí hemos tenido, es que de alguna manera nosotros como CDI tenemos un poco más el control como en las directrices, y en el caso del personal comunitario, pues funcionan 100% con la normativa de CDI, y eso nos facilita un poco los procesos de selección. La otra ventaja es que también nosotros los evaluamos, nosotros trabajamos con nuestros instrumentos internos de evaluación y, junto con los papás, determinamos si son idóneos o no para quedarse o para irse; con los maestros, aunque fuera muy malo, era su plaza, entonces no se podía mover. En general, creo que ha sido eso, una ventaja que tenían los maestros era la autoridad moral en la comunidad, no sólo en la Casa; de repente con el personal comunitario no tienen ese empoderamiento en la comunidad; a veces sí, a veces no, depende mucho de sus características; con los maestros siempre era como más común que fueran así (entrevista Yucatán, CDI).

No siempre se logra reclutar a personas con este perfil, o lograr su permanencia por periodos prolongados, principalmente porque no se crea una relación laboral con la CDI; el pago es mínimo (4 200 pesos mensuales para el jefe y 3 350 para la ecónoma), al tratarse de un servicio social comunitario, y se requiere disponibilidad para vivir en la casa de lunes a viernes (entrevista Yucatán, CDI). Esto conduce a que los encargados de las casas y comedores requieran capacitación constante y diversificada por la complejidad de su labor. Se ofrecen cursos y talleres que van desde el uso de las cocinas y administración de los recursos, hasta ambientes de aprendizajes y derechos humanos. La capacitación también se ofrece a los Comités de Apoyo y de Padres de Familia para cuestiones operativas y de contraloría social.

El tema de capacitación nos urge en todos los sentidos; o sea, nosotros tratamos de cubrir hasta donde podemos, pero la realidad es que nos falta mucho porque son muchos procesos. Entonces, tendríamos que poder capacitar a los jefes de Casa, desde cómo cambiar una llave, porque a veces no lo saben hacer, hasta qué hacer en caso de un abuso sexual. Entonces, la gama de procesos es enorme y no nos damos abasto ni con el personal ni con el dinero; realmente para capacitación nos mandan dinero una vez al año en general, y son más bien procesos como en generalidades de derechos de niños, sexualidad. Entonces, nos quedamos mucho en lo general, pero luego se aterriza muy poco y si le sumamos la rotación de personal, o sea, capacítate a uno en agosto, pero en diciembre igual y ya no está, es como volver (entrevista Yucatán, CDI).

La DGEI ha colaborado ofreciendo cursos a los encargados de las casas y elaboró un documento de orientación para los encargados de las casas y comedores; sin embargo, es notorio que en las entidades federativas no se haga referencia a la DGEI como un interlocutor, ni al documento guía como una referencia para los jefes y ecónomas.

CONAFE y los procesos de selección y formación de LEC en los estados

El CONAFE en los estados de la muestra enfatiza que sus servicios operan de acuerdo con los contextos en que se ubican. En este sentido, independientemente de la instrucción de continuar con una atención diferenciada a los NNA indígenas o no en el marco de la nueva estrategia de ABCD, los LEC seguirán atendiendo con pertinencia lingüística y cultural a estos niños. Por ello, en la selección de los LEC se privilegia que sean HLI. Se realizan diagnósticos de competencia lingüística que permiten ubicarlos en comunidades donde se hable su lengua y variante. En Yucatán, resaltan esta característica del perfil.

Independientemente si en CONAFE haya o no una propuesta específica para población indígena, en nuestro caso tenemos que trabajar considerando la lengua, considerando la cultura también de las localidades, de las condiciones en las que están. Nosotros tenemos que ver que, por ejemplo, las figuras educativas que vayan a atender esos servicios educativos sean jóvenes que hablen la maya. Porque si no, de todas maneras, aunque sea una propuesta rural o mestiza, como le quieran llamar, de todas maneras hay que hablarle al niño en su lengua, hay que trabajar, que aprenda también en su propia lengua y ya, posteriormente, ir llevando el aprendizaje a la segunda lengua (entrevista Yucatán, CONAFE).

En los estados de la muestra, a excepción de Morelos y de Puebla, se hace hincapié en una selección que priorice el criterio lingüístico para ofrecer una atención pertinente. En los estados donde esto no es prioritario, se hace alusión a que el modelo formalmente no apunta a una atención diferenciada y que su implementación es generalizada. Estas discrepancias se relacionan también con la intermitencia de la atención específica a población indígena formalizada en su modelo educativo. A nivel nacional, se observa que en la modalidad comunitaria, sin hacer distinción entre servicios que atienden a población indígena o migrante,

14.2% de los LEC es HLI en el preescolar; 16% de los LEC que atienden primaria es HLI, y 15.4% de los que atienden secundaria. Estos porcentajes pueden contrastarse con el 2.7% de docentes HLI en telesecundarias, 47.5% de docentes HLI en primarias indígenas y el 53.5% de docentes HLI en preescolares indígenas (INEE y UNICEF, 2016).

Una importante dificultad a la que se han enfrentado en las entidades federativas han sido los cambios en el esquema de formación inicial, que se está haciendo más breve y no posibilita que los LEC realicen su semana de práctica en la comunidad donde serán asignados. Este cambio impide que los LEC realicen los diagnósticos comunitarios iniciales para una mejor vinculación con los contenidos comunitarios, así como los diagnósticos lingüísticos que contribuyen a identificar futuros monitores que los apoyen con la lengua originaria.

Es importante recalcar que la construcción de pertinencia en la implementación de la formación inicial y continua de docentes que atiendan NNA indígenas es un proceso lleno de tensiones entre quienes tienden a homogeneizar o a generalizar la formación inicial (DGESPE, con la nueva Licenciatura en Educación Inclusiva) y la formación continua (con la nueva estrategia nacional donde a la fecha no hay cursos para docentes indígenas), así como a marginalizar programas formativos iniciales con pertinencia cultural y lingüística (como los de la Licenciatura en Educación Intercultural Bilingüe), y estrategias formativas especializadas como las de la DGEI y la CGEIB. Por otro lado, la oferta formativa continua a nivel estatal ha estado atendiendo necesidades específicas, a pesar de las indefiniciones a nivel federal en este tema.

Al no considerarse la definición de perfiles necesarios para la atención de NNA indígenas –como AAD, jefes y ecónomas de casas y comedores, directores itinerantes, etcétera– se infiere que la pertinencia en la implementación de acciones orientadas a la educación básica de NNA indígenas no es un criterio prioritario. No se cuenta con ATP especializados como los AAD lo fueron, ni con docentes que puedan atender las Casas y Comedores del Niño Indígena, ni con directores itinerantes o, al menos, con apoyos administrativos que puedan resolver las problemáticas de las escuelas unitarias multigrado indígenas y, en general, de las escuelas indígenas y telesecundarias que no tienen organización completa. La pertinencia de los perfiles y la formación de los LEC es insuficiente, por sus bajos niveles de escolaridad y por la insuficiente formación tanto previa como durante su labor en los servicios del CONAFE.

2.2.2. Coordinación y articulación en la implementación

La implementación de programas y acciones en este eje puede coordinarse y articularse entre instancias federales, las AEL, normales, IES, y figuras educativas, al ejecutar acciones de manera colaborativa a partir del logro de acuerdos sobre objetivos comunes.

Se aprecia, en lo general, una coordinación deficiente entre instancias para la implementación de acciones y programas. Por ejemplo, la coordinación entre la CNSPD y la DGEI en torno a la formación continua para docentes indígenas no se ha concretado, desde la

perspectiva de funcionarios de la DGEI; no hay colaboración para formación continua entre la CGEIB y la DGEI; no hubo coordinación entre la DGEI y la DGEI para el diseño curricular de las licenciaturas en Educación Preescolar y Primaria Intercultural Bilingüe (sólo con la CGEIB y el INALI); no se ha concretado una coordinación entre la CNSPD y la CDI para la definición de perfiles para jefes de casa y ecónomas; y el CONAFE y la DGEI no han intercambiado esfuerzos para la formación de los LEC y de los docentes de educación indígena. Por último, los docentes de telesecundarias están al margen de la formación para la atención a NNA indígenas por la nula coordinación entre instancias encargadas de telesecundarias e instancias como la DGEI. Es notorio que algunas de las acciones que se instrumentan no se orientan a los sectores que lo requieren, como el de los docentes de educación indígena.

Un ejemplo importante en este sentido son las acciones en torno a la enseñanza de las lenguas indígenas por parte del INALI, en colaboración con la UPN, y que está dirigido a la comunidad escolar de la UPN y al público en general. Un planteamiento como éste es muy pertinente para docentes de educación indígena que atienden a NNA indígenas cuya L1 es el español. Sin embargo, según un funcionario del INALI, la cobertura de este tipo de talleres no llega a los docentes; una razón que se argumenta es que no se diseñaron para que ellos precisamente fueran los destinatarios.

A partir de ahí el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas en coordinación con la UPN abrieron talleres para la generación de metodologías de enseñanza de lenguas indígenas como L2, bajo los lineamientos del marco común europeo y con el método de enfoque comunicativo. Entonces abrimos varios talleres, formamos el capital humano; cada sujeto tenía que elaborar su metodología para la enseñanza de la lengua indígena que ese sujeto hablaba; entonces, a raíz de eso, se abrió un diplomado para la enseñanza de lenguas indígenas como L2, que la imparte la Universidad Pedagógica Nacional y el INALI. Entonces se invita a académicos, estudiantes que están interesados en generar metodologías para la enseñanza de lenguas indígenas, y hemos tenido los primeros avances (entrevista federal, INALI).

A continuación, se presentan algunos ámbitos en los que sí se ha registrado una coordinación para fortalecer el perfil y la formación docente.

La definición de PPI y de la Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional

La definición de PPI para educación indígena reunió a diversas instancias (CGEIB, DGEI, INALI) en diferentes momentos del proceso de diseño. Sin embargo, desde el punto de vista de la DGEI, prevalecieron criterios de instancias que no conocen de primera mano los contextos y las problemáticas del subsistema.

Hay muchas situaciones particulares que se estaban atendiendo y que no están consideradas, y es un tema de conocimiento; a veces no es mala voluntad, sino

desconocimiento. En una reunión, una de las primeras reuniones en donde se armaron las estructuras ocupacionales tipo, las personas que estaban eran de áreas de planeación estatal, pues no había gente de educación indígena, no había gente de CDI [...] una escuela ideal tiene que tener un intendente, un subdirector, un director [...] las personas que estaban ahí no han estado frente a esa realidad o no la conocen; entonces, pues sí, lo ideal es un subdirector, un director, un maestro de música, un maestro tal, pero pues una escuela donde [...] los maestros hacen de director y desde acá hemos insistido, se le han pasado notas tanto a la coordinación como al subsecretario, que nosotros proponemos por ejemplo, directores itinerantes (entrevista federal, DGEI).

La coordinación no se logra sólo a partir de la presencia de las instancias pertinentes, sino de la apertura a incorporar sus recomendaciones a partir del conocimiento que tienen del medio indígena y del subsistema (por ejemplo, la necesidad de directores itinerantes, de AAD especializados para educación indígena). Se resalta que la DGEI y la CDI no estuvieron presentes en el proceso de definición de perfiles.

La coordinación entre la UPN, la DGEI y la CNSPD ha girado en torno al diseño de un diplomado semipresencial para tutores de docentes de nuevo ingreso al SPD y el fortalecimiento de sus capacidades. Se busca formar a un tutor que sea una figura acompañante, que retroalimente y guíe desde una posición horizontal, para llevar a cabo estrategias de intervención de acuerdo con el contexto (entrevista federal, DGEI).

No se dispone de insumos para evaluar la implementación de la Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional en los niveles meso- y micro-, por su reciente anuncio y casi incipiente operación.

Coordinación para el diseño y la oferta de las Licenciaturas en Educación Preescolar y Primaria Intercultural Bilingüe

La coordinación para el diseño y la oferta de las licenciaturas en Educación Intercultural Bilingüe ocurrió principalmente entre la DGEI, la CGEIB y el INALI, y profesores de las escuelas normales. Fue notoria la poca o nula participación de la DGEI en este proceso. Este proceso concluyó por falta de recursos, y no se han instrumentado acciones para el seguimiento de egresados, o bien para una evaluación de la implementación de los programas.

Lo que se hizo fue que al plan de estudios 1997 de la Licenciatura en Educación Primaria se le agregó un trayecto, un campo de formación en donde tuvo gran participación la CGEIB, ahí en ese apartado y profesores de las escuelas normales [...] La DGEI no, porque también ellos estaban en proceso de construcción de parámetros curriculares y los marcos curriculares. Había una representación de educación básica que asigna la SEP [...] Ya cuando nosotros llegamos a esta parte intercultural, ya habían diseñado los parámetros curriculares y los marcos curriculares;

entonces ya nosotros nos incorporamos a la revisión o a la bibliografía, material de apoyo (entrevista federal, DGESE).

Por otro lado, la CGEIB continúa la colaboración directa con las normales que imparten estas licenciaturas, aunque también la falta de recursos ha reducido la posibilidad de reuniones periódicas.

Nosotros mantenemos muy buena relación con las normales donde se tiene esa licenciatura, y con ellos nosotros seguimos teniendo no sólo buena relación sino, además, de colaborar en dar cursos ocasionales, dar conferencias, asesoría [...] hubo reuniones hasta hace dos años; teníamos al menos una reunión anual, en la que además venían todos los docentes que impartían esa licenciatura, discutían sus problemas comunes, se tomaban decisiones (entrevista federal, CGEIB).

Es notorio que en algunas de las entidades federativas de la muestra se observa poca o nula interacción entre las DEI y las figuras educativas de educación indígena y las normales que imparten estas licenciaturas. Las DEI no visualizan estas licenciaturas como opciones de formación inicial ni a las normales que las imparten como espacios que puedan ofrecer alternativas de formación continua pertinente.³³

Es relevante mencionar lo que sucede en estados como Veracruz, donde no existe la oferta de educación inicial en educación intercultural bilingüe. En ese estado se ha planteado una iniciativa –aún en proceso de gestión en las instancias educativas involucradas– para instrumentar una acción afirmativa que consiste en la definición de una cuota de estudiantes indígenas para el ingreso y una beca de manutención, para que estudiantes HLI y de escasos recursos económicos ingresen a la Benemérita Escuela Normal Veracruzana “Enrique C. Rebsamen”. La formación inicial como docentes indígenas se vislumbra también en Normales que no ofrecen estas licenciaturas especializadas, aprovechando la flexibilidad de las optativas (de cuarto a séptimo semestres) de la malla curricular de las licenciaturas en educación preescolar y primaria. Esta flexibilidad posibilita que dichas optativas sean cursadas en otras IES. Además, las prácticas profesionales podrían llevarse a cabo en escuelas indígenas o rurales. Esto supondría un estudio sobre la suficiencia de cursar cuatro optativas (y por supuesto su pertinencia) y adaptar las prácticas a un contexto indígena, para ingresar al SPD y ejercer como docente en el subsistema.

El CONAFE y su coordinación con otras instancias

Es importante resaltar la poca o nula coordinación que, tanto a nivel federal como en las entidades federativas, se lleva a cabo entre el CONAFE, el subsistema de educación indígena y las telesecundarias. Si bien comparten una matrícula con características similares, sus metodologías de atención a NNA indígenas son variadas y parecen no tener puntos

³³ Concretamente en Yucatán y en Chihuahua se observó un desconocimiento de la oferta de las normales por parte de las DEI, y un distanciamiento de las normales del subsistema indígena.

de contacto. Incluso, en algunos estados de la muestra se identificó una rivalidad entre el CONAFE y los docentes de educación indígena por la apertura de servicios del CONAFE en comunidades que los profesores consideran dentro de su espacio de influencia. Las buenas prácticas y experiencias exitosas de cada modalidad generalmente no son compartidas ni intercambiadas. No se vislumbran acercamientos concretos entre el CONAFE y las DEI, o entre los LEC que atienden los servicios del CONAFE y los docentes de las escuelas indígenas y/o telesecundarias.

Sin embargo, se encontró una excepción importante en Yucatán. En 2009, el Programa Emergente para la Mejora del Logro Educativo (PEMLE), que en 2011 se convierte en la Estrategia Integral para la Mejora del Logro Educativo (EIMLE), tuvo como objetivo atender escuelas con menores resultados en pruebas estandarizadas mediante el impulso de relaciones tutorales entre los diferentes actores educativos. En Yucatán, la EIMLE tuvo una implementación diferenciada, ya que se contrataron tutores externos y se fusionó con la Asesoría Pedagógica Itinerante (API) del CONAFE. Así, en este estado se le denominó API-EIMLE.

Yucatán tenía algo diferente desde el principio: que eran los tutores externos, a diferencia de otras entidades donde se comenzó trabajando con los maestros que trabajaban la relación tutorial. Aquí hubo todas las gestiones de la que era la coordinadora en ese entonces, que permitieron que en Yucatán se contrataran tutores externos. Además, unimos fuerzas junto con CONAFE, en lo que era la figura del asesor pedagógico itinerante que toma el rol de tutor y va yendo a las escuelas. Nosotros trabajamos principalmente con primarias, en ambas modalidades, la general y la indígena, y también trabajamos con telesecundarias (entrevista Yucatán, excoordinadora académica de API-EIMLE).

Esta experiencia de colaboración entre CONAFE y las escuelas regulares e indígenas es *sui generis* y apunta al potencial que existe cuando se comparten metodologías de trabajo para resolver el mismo tipo de problemáticas, como el rezago, la deserción, etcétera. El balance que se hace del API-EIMLE en Yucatán es positivo, y a la par se cuestiona su suspensión.

Sabemos que de alguna otra manera ha quedado en islas o por comentarios que nos han llegado de supervisores, de maestros que lo siguen, como tratando de impulsar, que sí siguieron con algunos de los principios de la relación tutorial [...] palparon los beneficios de la metodología y vieron resultados. Pero bueno, ya no era un programa al que tenían que reportar. La relación tutorial sí implicaba los cambios, en la forma en cómo llevar el plan de estudios, de hecho, de cómo organizarme al interior del salón. Entonces, si no se tiene la claridad por parte de las autoridades y causaba mucho revuelo el que lo sigan haciendo, cuando ya es una estrategia que ya no era apoyada (entrevista Yucatán, excoordinadora académica de API-EIMLE).

Personal del CONAFE de Yucatán resalta el hecho de la separación y exclusión de los servicios del consejo del resto del SEN. Esta exclusión ha impedido que el CONAFE comparta sus innovaciones, sus experiencias y sus problemáticas en instancias organizadas y periódicas como los consejos técnicos, las mesas técnicas en las AEL, entre otros.

Nosotros no estamos invitados en los Consejos Técnicos, nosotros no vamos a las sesiones de los maestros [...] Entonces sí hemos querido, de hecho, yo he intentado hacer contactos, que haya esa comunicación entre nuestros líderes y los maestros de SEP, de tener reuniones con las Mesas Técnicas para compartir tanto lo de ellos como lo de nosotros, porque finalmente son los mismos niños, son los niños de Yucatán y son los niños de México. Como CONAFE, tenemos mucha experiencia en escuela multigrado, en trabajo con competencias. Y muchas veces, pues, esa experiencia sólo nosotros la sabemos, no la hemos podido compartir [...] CONAFE ha tenido mucha experiencia, pero esa experiencia se ha quedado en CONAFE (entrevista Yucatán, CONAFE).

Se han registrado experiencias de colaboración aisladas como la que existió entre el CONAFE y las Casas y Comedores del Niño Indígena y que tuvo como objetivo que los LEC coadyuvaran en tareas académicas de los NNA que vivían en las casas. Sin embargo, la concreción de esta colaboración depende de la coordinación entre las delegaciones del CONAFE en los estados, la Secretaría de Educación de los estados y las delegaciones de la CDI. En estados como Yucatán se está planteando la reactivación de este tipo de colaboración, aunque se argumenta que la edad promedio de los LEC no es la más adecuada para la labor académica que desempeñan con los niños.

Por otro lado, el CONAFE se ha articulado con el INALI para el diseño e implementación de los Talleres Lingüísticos que se imparten para los LEC, y que son estrategias pertinentes y necesarias para dotarlos de herramientas para una atención bilingüe. Los talleres son una iniciativa reciente que no ha podido implementarse en todos los servicios (como, por ejemplo, en Chiapas). El objetivo de estos talleres es:

Fortalecer la parte de oralidad, escritura [...] básicamente, pero no sólo en el aspecto lingüístico del materno sino la vinculación del español que me pide la currícula nacional, cómo se traslada también a la lengua indígena, porque ellos también tienen una estructura gramatical, una estructura oral, una estructura completamente de todo lo que es la parte de la lengua; entonces, eso es mucho más complicado, por estas características de las cantidades de lenguas y variantes que atiende CONAFE. Lo estamos trabajando con los LEC directamente para poder hacer actividades y estrategias que permitan trabajarlos con los niños (entrevista federal, CONAFE).

Se puede concluir que la coordinación y articulación entre instancias para la macro-, meso- y microimplementación ha sido insuficiente y con escasos logros. Esto es reflejo de la definición y de la implementación de acciones que no están articuladas a una política de formación inicial y continua para docentes que atienden a NNA indígenas. Las experiencias de coordinación que fueron identificadas carecen de una continuidad que pueda incidir en la construcción de una política clara para este eje. Lo más notorio ha sido la escasa articulación entre el CONAFE y el subsistema indígena, tanto a nivel federal como estatal, y entre escuelas y servicios. Es también relevante subrayar que las Casas y Comedores del Niño Indígena están experimentando un proceso de desarticulación de la SEP, así como de una escasa colaboración con la DGEI y una casi diluida relación con el CONAFE.

2.3. Conclusiones del análisis de diseño e implementación de los programas, estrategias y acciones que atienden perfil y formación docente

La inequidad prevalece en el diseño de acciones referidas al perfil y a la formación de los docentes que atienden a NNA indígenas. Se observa una histórica omisión para remediar la desubicación lingüística de docentes o la existencia de perfiles de docentes que se caracterizan por el monolingüismo en español. La conformación de una plantilla de docentes indígenas que no tenía el perfil necesario para ejercer como tal ha sido muestra de la inequidad y la marginalidad del subsistema. No se identificó el diseño de acciones para la correcta ubicación lingüística de los docentes que atienden alumnos hablantes de lenguas indígenas diferentes a las que domina, ni tampoco acciones para la enseñanza de lenguas indígenas a docentes monolingües en español que laboran en el subsistema indígena. La aplicación de exámenes de permanencia generarán estrategias en este sentido, pero no se obtuvieron datos respecto al diseño de éstas.

Sin embargo, se han identificado avances relacionados con equidad y pertinencia, a través del diseño de un nuevo mecanismo de contratación en el subsistema indígena para el ingreso al SPD por concurso de oposición, que evalúa su competencia en una lengua indígena, así como mediante la Estrategia Integral de Profesionalización encabezada por la DGEI para la nivelación de profesores sin título profesional, que ha mostrado resultados importantes. La definición de PPI para docentes del subsistema indígena representa un avance, a pesar de que no se ha considerado la definición de PPI para una gama de figuras educativas necesarias para la atención de los NNA indígenas, como los ATP especializados, los directores itinerantes, docentes con un perfil bilingüe para telesecundarias, así como los jefes de casa y ecónomas que atiendan las Casas y Comedores del Niño Indígena. Tampoco se incluye examen complementario en lengua indígena para docentes de telesecundaria, lo cual refleja la ausencia de reconocimiento de la necesidad de un perfil que atienda a los NNA indígenas que acuden a esta modalidad. Esto contribuiría tanto a la equidad como a la pertinencia.

Se requiere repensar el esquema de formación inicial y continua para la atención de NNA indígenas considerando como centro la equidad y la pertinencia. En el ámbito de la formación inicial, aunque el diseño de opciones como las licenciaturas en educación preescolar y primaria intercultural bilingüe ha representado un avance, la oferta es marginal en las escuelas normales y se tiende a no considerarlas como opciones formativas para docentes del subsistema indígena. La inequidad es evidente ante el hecho de que sólo 12 escuelas normales ofrecen la Licenciatura en Educación Preescolar Intercultural Bilingüe, y 21 normales, la Licenciatura en Educación Primaria Intercultural Bilingüe, de las más de 400 normales del país. La formación inicial para docentes especializados en educación básica para NNA indígenas ha sido marginal, y la calidad de la oferta de la UPN ha sido cuestionada por su poca actualización, por los laxos formatos de trabajo y por la poca experiencia de sus académicos en el medio indígena y en la formación de docentes. Esto conduce a valorar la oferta de dichos programas como inequitativos.

Por otro lado, se observa una tendencia hacia la inclusión educativa que parece conducir a la formación de docentes capaces de atender una variedad de diversidades, incluida la cultural y la lingüística. Si bien no se cuentan con datos suficientes para afirmarlo, una formación inicial en inclusión educativa que aglutine la atención educativa de NNA indígenas en su lengua y culturalmente pertinente puede conducir a un tratamiento homogéneo y no pertinente de una diversidad de grupos con necesidades específicas como, por ejemplo, la enseñanza en lenguas indígenas.

El diseño y la implementación de estrategias de formación continua y profesionalización de docentes están vinculados a la evaluación de desempeño que no se ha aplicado aún a docentes indígenas. Este hecho propicia que la continuidad de la Estrategia Integral de Profesionalización Docente, encabezada por la DGEI, y su articulación con la Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional que se implementa desde la SEB, sean inciertas. En la recientemente anunciada Estrategia Nacional, se puede acceder a un listado de cursos en donde no se incluye aún ninguna alternativa para preescolar ni para primaria indígena. Si bien la CGEIB tiene intenciones claras de incidir en la Estrategia Nacional de Formación Continua, la incorporación del enfoque intercultural representará un reto ante la preeminencia del discurso de la educación inclusiva. Para la operación de la Estrategia Nacional es altamente relevante que las AEL puedan diseñar y ofrecer alternativas estatales que puedan dotar de pertinencia desde lo local. El diseño de cursos desde la federación ha generado una oferta poco pertinente para las necesidades que tienen los docentes. Los docentes del subsistema indígena y de telesecundarias requieren una formación de calidad y especializada, que sea pertinente para la atención de NNA indígenas y que tenga posibilidades de ser diseñada e implementada a nivel estatal y regional. Los docentes de telesecundaria requieren orientaciones específicas para la atención de adolescentes indígenas en sus aulas, mismas que hasta ahora han estado ausentes. Con la intención de generar equidad, una fuente de recursos para las escuelas de educación indígena y telesecundarias es el PíEE. La capacitación es un ámbito para el ejercicio de los recursos que se distribuyen a estas escuelas en condiciones de rezago y desventaja. Los proyectos susceptibles de ser apoyados por el PíEE pueden incluir acciones de capacitación que coadyuven a generar oferta pertinente para cada una de las modalidades.

Un reto importante es el diseño de esquemas de colaboración entre la DGEI, el CONAFE y las telesecundarias para diseñar acciones compartidas de formación que se enriquezcan a partir de las experiencias de cada modalidad. Se observa que un desafío importante para el CONAFE en términos de equidad y pertinencia es mejorar el perfil de los LEC para un logro exitoso de la tarea educativa que tienen encomendada, considerando que el derecho de los NNA indígenas es el de recibir una educación de calidad, bilingüe y pertinente desde el punto de vista cultural. También es importante subrayar la inequidad que impera en la selección, retribución y formación de los LEC. En ellos descansa la responsabilidad de un docente que debe ofrecer atención educativa intercultural y bilingüe a los NNA que atienden los servicios del CONAFE. La formación inicial que reciben no es suficiente si se compara con el reto al que se enfrentan, especialmente al no ser profesionales de la educación y poseer trayectorias escolares deficientes como es común entre alumnos del medio indígena por la mala calidad de los servicios educativos.

El monto de las becas que reciben no compensa la ardua y trascendental labor que realizan. La pertinencia de la atención que los LEC puedan ofrecer depende, por un lado, de sus competencias lingüísticas, pero también de la existencia de un modelo institucional que haga énfasis en las necesidades diferenciadas de NNA indígenas, como lo fue la Modalidad de Atención Educativa a Población Indígena (MAEPI). Además, es importante subrayar que la poca o nula coordinación que establece el CONAFE con instancias federales y estatales de educación indígena y telesecundarias imposibilita potenciales esquemas de formación continua compartidos.

Respecto de las Casas y Comedores del Niño Indígena, se concluye que el principal problema asociado con el perfil y formación docente, tiene que ver con que la SEP ha dejado de proveer jefes y ecónomas que se encarguen de las Casas y Comedores del Niño Indígena. La CDI ha asumido la tarea de definir perfiles idóneos y de captar personal en las regiones de operación, que asumen estas funciones como servicio social con una mínima compensación comparada con las responsabilidades que adquieren. Si bien se han identificado algunas ventajas de contar con personal que proviene de la región, por la posibilidad de encontrar personal bilingüe, es también importante subrayar que es deseable que los jefes y ecónomas tengan formación como docentes y tengan experiencia en la atención a NNA indígenas en una forma profesional. Si bien se ha valorado negativamente el hecho de que los jefes y ecónomas no sean personal de la misma instancia que opera las casas y comedores (la CDI), debido a la dificultad de coordinar responsabilidades y a la rendición de cuentas del personal, es importante subrayar que los encargados de las casas deben ser profesionales, bien remunerados y contratados, para desempeñar las funciones que se requieren y asumir las responsabilidades que supone una correcta operación de estos espacios. La definición de una estrategia para la designación de jefes y ecónomas en las Casas y Comedores del Niño Indígena requeriría que la SEP asumiera su rol en la operación de estos importantes espacios.

3. Infraestructura y equipamiento

La infraestructura y el equipamiento adecuados de los centros educativos son elementos fundamentales para propiciar ambientes de mayor calidad educativa. En el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se enuncia 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 de los educandos.

En otros documentos como el titulado *Atención de la diversidad social, cultural y lingüística; Programa Sectorial 2013-2018, en el marco de la Reforma Educativa* (DGEL, 2015) se enuncian los fundamentos, metas, programas y acciones para la atención a los pueblos indígenas en educación básica de la actual administración, entre los que se menciona la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura. Esto se plantea como una acción que propicia la equidad y la inclusión que, además de ser metas nacionales, se enuncian como principios del derecho a una educación de calidad.

La infraestructura en contextos educativos indígenas se entiende para esta evaluación como los espacios físicos de las escuelas indígenas preescolares y primarias, telesecundarias, servicios educativos a nivel preescolar, primaria y secundaria del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), así como las Casas y Comedores del Niño Indígena (antes llamados albergues) operados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); y el equipamiento como el mobiliario, equipo de cómputo, conectividad, entre otros equipos necesarios para la oferta de los servicios educativos en los espacios físicos antes mencionados. Esta definición se construye a partir del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), así como de los componentes de los programas.¹

Para saber de qué manera se está ejerciendo el derecho a una educación de calidad en contextos indígenas es necesario revisar y evaluar la acción pública y los procesos relativos a la infraestructura y el equipamiento en las escuelas dedicadas a atender a esta población objetivo. El CEMABE, la Evaluación de las Condiciones Básicas para la Enseñanza

¹ Los programas que se analizan son Certificados de Infraestructura Educativa Nacional (Escuelas al CIEN), de la Reforma Educativa, Escuelas de Calidad, Escuelas de Tiempo Completo, Apoyo a la Educación Indígena y Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria.

y el Aprendizaje (ECEA), los resultados de varios trabajos de investigación educativa (Cruz, 2010; Bastiani, 2012) y la Consulta Libre e Informada de los Pueblos Indígenas (INEE, 2015a) han mostrado las marginales condiciones de infraestructura y equipamiento de las escuelas de educación básica a las que acuden niñas, niños y adolescentes (NNA) indígenas.² En general, los centros educativos presentan carencias sustanciales que van desde problemas de la infraestructura física, es decir, escuelas construidas con materiales precarios, sin los espacios suficientes y necesarios, hasta la falta de equipamiento y servicios para el funcionamiento del centro educativo como luz eléctrica, agua, teléfono, equipos de cómputo y acceso a internet.

Los referentes de mejora que se asumen en esta evaluación son los siguientes: escuelas que cuenten con una adecuada seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento, servicios sanitarios, mobiliario y equipo, bebederos, accesibilidad, área de servicios administrativos, conectividad y espacios de usos múltiples. Estos referentes emanan de los componentes de los programas Escuelas Dignas y Certificados de Infraestructura Educativa Nacional (Escuelas al CIEN). Se añaden referentes que emanan de la consulta y de los grupos de discusión con figuras educativas: una infraestructura construida expresamente para funcionar como escuela, con equipamiento adecuado para los niveles educativos que se atienden, con adaptaciones de acuerdo con los contextos, clima y ubicación geográfica.

Primeramente se presenta el análisis del diseño e implementación de aquellos programas que atienden este ámbito, a partir de sus reglas de operación (ROP), criterios operativos o lineamientos, su implementación a nivel macro, es decir, la perspectiva de los funcionarios federales a cargo de estos programas, así como a nivel meso-, esto es, derivado de las acciones de las autoridades educativas locales (AEL) y, finalmente, de la microimplementación, que se refiere a lo que sucede en las escuelas, supervisiones y jefaturas de sector de los seis estados que conforman la muestra. Para finalizar, se presentan conclusiones que muestran los avances y las principales problemáticas detectadas.

3.1. Análisis del diseño de los programas que atienden infraestructura y equipamiento

Los problemas de infraestructura y equipamiento en educación básica no son exclusivos de las escuelas indígenas, ya que también en la modalidad general se detectan deficiencias y retos. Sin embargo, según los datos del CEMABE, las cifras más altas de precariedad, mostradas a través del Índice de Carencia Educativa (ICE), están en las modalidades indígena y comunitaria del CONAFE. La necesidad de dignificar las condiciones de los

² Los resultados de ECEA 2015 arrojan que la infraestructura de las escuelas indígenas es deficiente en comparación con las escuelas regulares. Esto es, que la infraestructura no es estructuralmente segura y que, por lo general, las escuelas no disponen de espacios adicionales a las aulas para el desarrollo de otras actividades. En la mayor parte de los casos no se cuenta con infraestructura sanitaria; tampoco se dispone de mobiliario o de equipo básico para la enseñanza y el aprendizaje, o éste se encuentra en mal estado.

inmuebles escolares en general ha conducido al diseño de diversos programas cuya finalidad es justamente coadyuvar al mejoramiento de las condiciones físicas de las escuelas. A continuación, se identifican los programas que atienden infraestructura y equipamiento y que son analizados en esta evaluación:

- Programa Escuelas de Calidad (PEC)
- Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC)
- Programa Escuelas Dignas
- Programa de la Reforma Educativa (PRE) (PEEARE durante el ciclo 2014–2015)
- Programa Escuelas al CIEN
- Programa de Apoyo a la Educación Indígena (PAEI)

Es notorio el énfasis que la política educativa ha hecho en la necesidad del mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento para mejorar las condiciones del aprendizaje y, por consiguiente, lograr una mayor calidad educativa. Este énfasis se observa en el considerable presupuesto asignado a programas en este rubro, así como en la prioridad de componentes que lo atienden en programas como el PRE. En el PEC, por ejemplo, se considera que una escuela de calidad es una escuela “que cuenta con infraestructura, equipamiento y tecnología de vanguardia” (SEP y Banco Mundial, 2014, p. 7), entre otras características.

3.1.1. Equidad en el diseño

Un diseño que cumple con el criterio de equidad implica el planteamiento de su intención de mejorar la infraestructura y el equipamiento de las escuelas indígenas, telesecundarias y servicios educativos del CONAFE, en reconocimiento a la existencia de un rezago histórico en las condiciones de sus centros educativos, y de otorgar apoyos más contundentes que al resto de los centros educativos para la superación de las diferencias y desigualdades que han caracterizado la atención educativa a este grupo.

Al evaluar los programas de infraestructura tomando como referencia el criterio de equidad, sobresalen cinco aspectos relevantes: 1) la mención explícita de apoyo a las escuelas indígenas, telesecundarias y servicios del CONAFE, 2) los mecanismos de selección de escuelas beneficiarias, 3) las formas de ingresar a los programas, 4) los montos del apoyo por parte del PRE, particularmente, y 5) la rehabilitación de las Casas y Comedores del Niño Indígena.

Mención explícita de apoyo a escuelas indígenas, telesecundarias y servicios del CONAFE

La política educativa ha subrayado el mejoramiento de la infraestructura, orientado al apoyo de centros educativos con un ICE importante, que coinciden con las escuelas indígenas, telesecundarias y servicios del CONAFE, tomando como referencia la equidad. En las reglas de operación y lineamientos se hace mención explícita de la atención a escuelas que atienden a NNA indígenas, a excepción del PRE.

En el Programa de la Reforma Educativa no hay, yo pensaría incluso que no hay, que no aparecen en los lineamientos del programa, la palabra indígena, porque la estrategia de focalización del programa ha sido ir a aquellas escuelas, ya no por convocatorias sino por selección [...] aquellas escuelas que el censo identificó en condiciones de mayor rezago en su infraestructura, sin ver otro factor y con base en lo que el censo observó: básicamente cómo están sus aulas, sus baños, la disponibilidad del agua y el mobiliario de las aulas, pizarrones, bancas, mesas. Fundamentalmente eso es lo que observó y con base en ello seleccionó a las escuelas; sin duda muchas, un porcentaje muy importante de las escuelas que están en el programa son escuelas indígenas; no por ser indígenas, sino por estas condiciones de rezago, por eso también las del CONAFE entraron (entrevista federal, DGDGIE).

No mencionar explícitamente la atención a escuelas indígenas o a donde acuden NNA indígenas puede considerarse una omisión importante en el diseño del PRE. Sin embargo, para 2016, en la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE) se informó que ya se ha afinado el diseño del PRE y sus lineamientos para enfatizar el tipo de escuelas a las que se quiere llegar. Básicamente, se prioriza a escuelas en localidades marginadas, indígenas, migrantes y de educación especial. Se trata de afinar la población objetivo:

En 2016, con el Programa de la Reforma Educativa, establecimos ya un requisito de que el 60% de las escuelas que se selecciona en la entidad tienen que estar dentro de la población prioritaria, que básicamente son escuelas en comunidades o localidades de muy alta marginación, indígenas y migrantes [...] lo hemos acotado para tener mejor puntería (entrevista federal, DGDGIE).

En contraste, en el diseño del PEC y del PETC se especificó de manera puntual el tipo de servicio educativo que este programa atiende actualmente (inicial, especial, multigrado, indígena, migrante y telesecundaria). En el caso específico del PEC, sus ROP se fueron modificando a lo largo de los años: actualmente se prioriza e incentiva la participación de aquellas escuelas ubicadas en zonas de alta y muy alta marginación y en localidades indígenas.

En las primeras ROP del PEC no se incluía a las escuelas indígenas entre la población objetivo; éstas eran descritas de manera muy general, como puede verse a continuación:

Con los recursos asignados para su etapa inicial, en el año 2001 el PEC atenderá la transformación de al menos 1 500 escuelas de educación primaria de las entidades de la federación que manifiesten su disposición de participar en este programa (DOF, 2001, 3 de abril).

Para 2005, la población objetivo se definió con mayor precisión, pero las escuelas indígenas no estaban consideradas en la primera línea de prioridad:

El PEC está dirigido a las escuelas públicas de educación básica. Para este propósito se atenderán, con prioridad, las escuelas incorporadas en los años anteriores que

hayan cumplido con los requisitos de reincorporación establecidos en estas Reglas. En cuanto a escuelas solicitantes por primera ocasión; se deberá dar preferencia a escuelas ubicadas en las zonas urbanas de media a muy alta marginación identificadas en las AGEB (Área Geoestadística Básica) de acuerdo a los índices de marginalidad urbana establecidos por CONAPO [Consejo Nacional de Población] y/o su equivalente estatal, cuidando la no duplicación de esfuerzos con otras acciones de gobierno, así como los criterios definidos en el punto 1 del anexo técnico.

Una vez atendido lo anterior, se deberá considerar adicionalmente como población objetivo a escuelas que atienden: a) estudiantes indígenas, b) escuelas que atienden estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a una discapacidad, c) escuelas multigrado, d) campamentos que atiendan a estudiantes migrantes, y e) centros comunitarios del CONAFE (DOF, 2005, 13 de junio).

Para 2009, en las primeras líneas de la población objetivo se incluye a las escuelas indígenas, y para el siguiente año las ROP ya establecen como prioritaria la atención a escuelas que se ubiquen en zonas de media a muy alta marginación, como las indígenas:

Escuelas solicitantes por primera ocasión, ubicadas en zonas con índices de media a muy alta marginación, identificadas a nivel AGEB y por localidad, debiendo considerar las siguientes prioridades de atención: Que se encuentren ubicadas en zonas con población mayoritariamente indígena (DOF, 2009, 24 de diciembre).

Como se puede observar, ante la necesidad de aumentar la participación de las escuelas indígenas, el CONAFE y telesecundarias, la federación promovió modificaciones en las ROP del PEC hace unos años, y ahora se lo plantea para el PRE en ese mismo sentido. Al respecto, la DGDGIE expresa lo siguiente:

El PEC identifica a lo largo de muchos años, como una de las poblaciones prioritarias a atender, a las escuelas indígenas. Esto, en los últimos años, se ha buscado fortalecer, se ha tratado de ser mucho más claro en las reglas de operación, para que efectivamente las escuelas indígenas tengan una participación más importante en el programa (entrevista federal, DGDGIE).

Mecanismos de selección de escuelas beneficiarias

La mención explícita o no en el diseño de los programas sobre el apoyo a escuelas donde acuden NNA indígenas posibilita –aunque no garantiza– acciones deliberadas de las AEL para la inclusión o no de este tipo de escuelas entre los beneficiarios. Por ejemplo, como se verá más adelante, en Veracruz las escuelas indígenas nunca participaron en el PEC por una interpretación particular de las ROP desde la AEL. Y por otro lado, algunas AEL replantearon las listas de beneficiarios del PRE para que fueran consideradas escuelas a donde acuden NNA indígenas, al considerarse una prioridad a nivel estatal. Esto sucedió

para el PETC en Campeche, Durango, Quintana Roo, Sonora y Sinaloa, donde más de 95% de las escuelas primarias indígenas son beneficiarias.

Se observa que en los dos programas vigentes —el PRE y Escuelas al CIEN— que destinan una mayor cantidad de recursos a la infraestructura tienen una población objetivo que es muy similar. Los recursos se focalizan en aquellas escuelas que presentan mayores rezagos en infraestructura física; ambos se basan en el CEMABE. Escuelas al CIEN considera, además, diagnósticos encargados desde el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) e información complementaria que contribuya a consolidar las listas de beneficiarios que realmente necesitan el apoyo. En el caso de Escuelas Dignas, también planteó inicialmente de manera muy general su población objetivo al referirse solamente a escuelas públicas de educación básica; sin embargo, en sus criterios de selección menciona que se prioriza a los planteles de zonas indígenas ubicados en los municipios considerados en el Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre. Si bien la población objetivo es definida primeramente en términos de carencias y de desigualdad, se añade la doble vulnerabilidad de zonas marginadas e indígenas.

En resumen, los programas se orientan al apoyo de escuelas en zonas de alta y muy alta marginación, donde se encuentran los centros educativos con mayores problemas de infraestructura, como lo han mostrado las principales fuentes de información al respecto (CEMABE y ECEA). Estos centros en zonas de alta marginación son coincidentemente escuelas indígenas, telesecundarias y servicios educativos comunitarios del CONAFE a los cuales se hace referencia explícitamente en todos los programas, y en el PRE a partir de 2016.

Formas de ingresar a los programas

La eliminación de la convocatoria como mecanismo para acceder a los apoyos del PRE y de Escuelas al CIEN pone sobre la mesa la discusión acerca de la conveniencia de emitir convocatoria o definir listados de beneficiarios desde la DGDGIE y el INIFED para efectos de contribuir a la equidad. Las escuelas indígenas, telesecundarias y servicios del CONAFE son en su gran mayoría escuelas cuyo director es también docente (91% de preescolar indígena, 80% de primaria indígena y 72% de telesecundaria) (SEP, 2015a). Su conectividad es deficiente o nula (ver CEMABE), las condiciones para responder a convocatorias no son propicias, ni favorecen una efectiva gestión de programas. En este sentido, un funcionario de la DGDGIE reflexiona sobre las dificultades de participar en programas por convocatoria, como el PEC y el PETC:

A veces las convocatorias son una barrera de entrada porque las escuelas indígenas, muchas de ellas deben tener directores que son docentes, que tienen poco tiempo; hay un alto índice de cambio en el director y normalmente los que atienden a este tipo de convocatorias son directores que ya están más asentados, que tienen más experiencia en la gestión, que tienen más información, que están más cerca de la información, incluso geográficamente, y eso ha sido uno de los aspectos que ha dificultado la incorporación de escuelas indígenas al programa (entrevista federal, DGDGIE).

Por otra parte, la participación por convocatoria garantiza, aunque no absolutamente, que la comunidad escolar decide participar y ha iniciado un proceso que conduciría a una mejor implementación del programa. Sin embargo, la tendencia actual mostrada en los dos programas para el mejoramiento de la infraestructura que seguirán vigentes después de 2016 es hacia la definición de listados desde las instancias que coordinan los programas. Los efectos de este procedimiento un tanto vertical pueden ser positivos en términos de la equidad; es decir, la definición de beneficiarios puede considerar el criterio de equidad para incluir un mayor número de escuelas indígenas, o garantizar un porcentaje de escuelas indígenas apoyadas, en el afán de contribuir a la equidad. Así, las condiciones adversas que tienen las escuelas indígenas y que no contribuyen a incentivar su participación en convocatorias se sobreponen ante una decisión que viene “desde arriba” con la intención de otorgar más apoyo a las escuelas que más lo necesitan.

Sin embargo, la definición de listados “desde arriba” puede a su vez disminuir la pertinencia, ya que las autoridades federales no siempre disponen de información actualizada sobre el estado actual de infraestructura y del equipamiento de las escuelas, por lo cual suponen una efectiva articulación con las AEL. Esto se explora en la implementación de los programas.

Montos del apoyo del PRE

La definición de los montos del apoyo financiero³ para el componente 1 que básicamente se refiere al apoyo para la atención a las carencias físicas de las escuelas, y para el componente 2, orientado al desarrollo de la autonomía de la gestión y susceptible de destinarse a aspectos del componente 1, se fundamenta en la matrícula de los centros escolares. A continuación se presentan los montos según matrícula, modalidad (CONAFE y escuelas preescolares, primarias y telesecundarias), nivel y condición de una nueva incorporación o reincorporación, a fin de mostrar que la mayoría de estas escuelas se ubican en los tres primeros rangos de apoyo, con menores montos.

³ El componente 1 está destinado a la atención de las carencias físicas de las escuelas, se implementa para construir, remodelar o habilitar espacios educativos, contar con baños y acceso a agua potable y equipamiento y mobiliario básico en las aulas. Si se ha cubierto lo anterior, se puede utilizar en accesibilidad, conectividad, área administrativa y de usos múltiples. Los recursos del componente 1 deben ser utilizados de manera prioritaria en la atención de las carencias básicas que el programa identifica: contar con condiciones adecuadas de infraestructura en las aulas; desarrollar acciones para mejorar la accesibilidad al agua y realizar acciones para contar con sanitarios suficientes y adecuados o mejorarlos. También está destinado para mobiliario básico de las aulas, esencial para la operación del servicio educativo: mesas y sillas para alumnos y docentes, libreros, pizarrón o pintarrón, estantería y, en el caso de telesecundarias, televisores. Solamente en el caso de que hayan sido atendidas las carencias enunciadas arriba, o cuando así lo justifique y fundamente la Comunidad escolar, si existieran remanentes de recursos del componente 1, las comunidades escolares (CE) podrán determinar la inversión en “otros espacios educativos”, eligiendo entre los rubros de inversión en infraestructura definidos en los componentes del iv al vii del Programa Escuelas Dignas 2014. El componente 2 está orientado al desarrollo de autonomía de la gestión que puede utilizarse para completar el componente 1 si la AEL o el CONAFE dan su visto bueno. Los rubros de gasto autorizados en el PRE para el componente 2 son: desarrollo y fortalecimiento de las cuatro prioridades educativas del Sistema Básico de Mejora Escolar (SBME), lo que incluye la “Normalidad mínima de operación escolar” y, dentro de ésta, el mantenimiento del inmueble escolar, la creación de condiciones de seguridad y la adquisición de mobiliario y equipo escolar distintos al del componente 1 (por ejemplo, computadoras, tabletas, televisores, impresoras, fotocopiadoras, proyectores, equipo de audio y video, juegos mecánicos, materiales educativos, papelería, conectividad, entre otros) (SEP, 2015f).

Tabla 3.1 Montos de los apoyos a la comunidad escolar: componentes 1 y 2

Comunidades Escolares de Nueva Incorporación y Reincorporación (Incluye preescolares, primarias y secundarias beneficiadas en el ciclo escolar 2014-2015)							
Servicios de Educación Comunitaria del CONAFE (incorporación y reincorporación)				\$ 50 000.00			
Comunidades escolares de escuelas de servicio regular							
Matrícula	Monto Componente 1 incorporación	Monto Componente 2 (rangos por matrícula) (incorporación)	Monto Componente 1 (reincorporación)	Monto Componente 2 (rangos por matrícula) (reincorporación)	Número de preescolares indígenas	Número de primarias indígenas	Número de telesecundarias
Hasta 25 alumnos	\$300 000.00	\$70 100.00 a \$72 500.00	\$70 100.00 a \$72 500.00		4 109	1 987	3 309
De 26 a 50 alumnos	\$350 000.00	\$72 600.00 a \$75 000.00	\$72 600.00 a \$75 000.00		2 998	2 734	5 808
De 51 a 100 alumnos	\$420 000.00	\$75 100.00 a \$80 000.00	\$300 000.00	\$75 100.00 a \$80 000.00	1 853	2 606	5 482
De 101 a 300 alumnos	\$500 000.00	\$80 100.00 a \$100 000.00	\$350 000.00	\$80 100.00 a \$100 000.00	644	2 397	3 286
De 301 a 500 alumnos	\$595 000.00	\$100 100.00 a \$120 000.00	\$420 000.00	\$100 100.00 a 120 000.00	3	287	249
Más de 500 alumnos	\$705 000.00	\$120 000.00 a \$205 000.00	\$500 000.00	\$120 000.00 a \$205 000.00	0	51	23

Fuente: elaboración propia con datos de SEP (2015f), SEP (2015a) y SEP (2014e).

Este diseño contribuye a que las escuelas indígenas y telesecundarias en localidades indígenas sean susceptibles de recibir los apoyos menos cuantiosos por ser centros multi-grado, unidocentes o bidocentes, que en su mayoría cuentan con menos de 50 alumnos. Las brechas más sustanciales en los montos de apoyo se dan en el componente 1, y se agudizan cuando se trata de reincorporación de las escuelas en un segundo año, debido a que en la reincorporación no se les otorga apoyo financiero para el componente 1 y 2 por separado, sino una sola cantidad, que equivale a lo que recibieron del componente 2 en el primer año. Es decir, en el primer año se dispone de 350 mil pesos máximo para el componente 1 para escuelas de entre 26 y 50 alumnos. Para el segundo año, en su reincorporación se otorga un máximo de 75 mil pesos para ambos componentes.

La definición de montos en función de la matrícula no cumple necesariamente con un criterio de equidad; el problema se agudiza en el caso del CONAFE, que sólo puede recibir 50 mil pesos para ambos componentes, independientemente de las condiciones físicas de sus inmuebles. Un problema central en este programa es que la definición del monto de apoyo sólo depende del número de matrícula y no de otros factores como el ICE (éste sólo se observa para considerarla susceptible de ser beneficiaria) y que los precios de las construcciones son muy elevados cuando se llevan a cabo en zonas alejadas y de difícil acceso.

Cabe mencionar que en la marcha de la implementación del PRE se ha decidido prolongar el apoyo por un año más a todas las escuelas participantes, a excepción de aquellas que las AEL consideren que no deben mantenerse en el programa. La extensión del apoyo ha permitido la consolidación del mejoramiento de la infraestructura:

Ahorita lo que decidimos con base en los resultados de la evaluación es que necesitaban mantenerse un año más. La intención es que se mantuvieran todas; los propios estados nos han estado justificando por qué algunas de ellas no deben de mantenerse, pero la decisión desde acá era que sí, por dos razones. Una por la necesidad de darle otro empujón a la infraestructura, hay algunas de ellas que necesitarían de este empujón, una prioridad a nivel estatal [...] Entonces, en materia de infraestructura sí es necesario la continuidad y ahí un poquito la lógica sería seguir apoyando hasta que lo básico esté cubierto. El problema es que ahí necesitas un nivel de información muy sofisticado para poder tomar esas decisiones centralmente (entrevista federal, DGDGIE).

Rehabilitación y mantenimiento de las Casas y Comedores del Niño Indígena (antes llamados Albergues Escolares Indígenas)

El apoyo a la permanencia de los NNA indígenas inscritos en escuelas públicas, cuyas comunidades no tienen opciones educativas y se encuentran distantes de las escuelas, se logra a través del PAEI de la CDI con sus dos modalidades de atención en Casas y Comedores: Casas y Comedores del Niño Indígena (operadas enteramente por la CDI) y Casas Comunitarias del Niño Indígena (operadas a través de instancias estatales, municipales y Organizaciones de la Sociedad Civil y sin la injerencia de la CDI en el tema de infraestructura, aunque sí en el equipamiento).

El programa cumple parcialmente con el criterio de equidad ya que, si bien garantiza la continuidad de los estudios de NNA indígenas cuyas escuelas se encuentran lejos de la comunidad donde viven, las condiciones de muchas casas y comedores aún es precaria, por la insuficiencia del presupuesto del programa frente a la magnitud de las necesidades. Esto a su vez influye en que los montos derivados de los porcentajes del presupuesto destinados para el mantenimiento (4% del presupuesto) y para la rehabilitación (15% del presupuesto) sean también insuficientes. En el rubro de rehabilitación, el problema de inequidad se agudiza debido a que las construcciones de las casas se remontan a los años setenta, por lo que la mayoría de ellas requiere rehabilitaciones integrales.⁴

⁴ De acuerdo con las ROP del PAEI, los rubros en que se desarrollan las acciones de mejoramiento son: a) mantenimiento preventivo: atención de descomposturas y desperfectos incidentales en las casas y comedores del niño indígena; b) rehabilitaciones de las casas y comedores del niño indígena las cuales se podrán realizar a través de las siguientes acciones: b1) mantenimiento mayor: atenderá preventivamente descomposturas o desperfectos de sistemas eléctricos, hidro-sanitarios, impermeabilización, pintura, entre otros; b2) atención media: edificios cuyas instalaciones presenten deterioro con pérdida de funcionalidad y habitabilidad, sin incluir daños estructurales o ampliaciones; b3) atención integral: incluye los trabajos descritos en los incisos anteriores y cuando se requiera atención de deterioros estructurales, así como ampliación y construcción de nuevas casas (DOF, 2015c, 27 de diciembre).

Al analizar los cinco aspectos que contribuyen especialmente a generar políticas orientadas a la equidad para el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento, se puede concluir que:

1. La mención explícita de la atención a escuelas indígenas, servicios del CONAFE y telesecundarias contribuye a la activación de mecanismos para su incorporación en los listados de escuelas beneficiarias determinados desde instancias federales; también lo hace el ejercicio de la facultad de las AEL para modificar dichas listas a fin de lograr un apoyo más contundente en las entidades federativas.
2. La tendencia de los programas a una definición vertical, y no por convocatoria de las escuelas beneficiarias, representa una oportunidad para las instancias que participan en esta definición para apuntalar el apoyo a escuelas indígenas, servicios del CONAFE y telesecundarias, en un afán por lograr la equidad. Si bien este mecanismo puede implicar dificultades en la recepción e implementación de los programas en las escuelas, contribuye positivamente en un sentido similar al de una acción afirmativa que asegura el beneficio para escuelas específicas.
3. La matrícula como criterio para la determinación de los montos del apoyo financiero a escuelas que no pertenecen al CONAFE no contribuye a lograr la equidad, si consideramos que un gran porcentaje de escuelas indígenas y telesecundarias cuenta con 50 alumnos o menos y, al mismo tiempo, registra importantes carencias en la infraestructura que resulta imperioso eliminar. El número de alumnos no es criterio suficiente para determinar el monto que se requiere para que un centro educativo sea rehabilitado y dignificado.
4. Los servicios del CONAFE son los centros educativos más marginados del PRE, al aspirar sólo a un monto fijo durante dos años que atienda los dos primeros componentes; la situación de inequidad se agudiza, ya que el CONAFE no dispone de presupuesto para infraestructura desde 2015.
5. La rehabilitación del total de Casas y Comedores del Niño Indígena, así como su periódico mantenimiento, contribuiría a la equidad. Para ello, es necesario un mayor presupuesto anual para el PAEI.

3.1.2. Pertinencia en el diseño

La pertinencia se observa en el diseño de los programas a través de planteamientos que apuntan a la consideración de necesidades específicas y diferenciadas en la infraestructura y el equipamiento de las escuelas indígenas, servicios educativos del CONAFE, telesecundarias en zonas indígenas y de las Casas y Comedores del Niño Indígena. Estas necesidades derivan de su ubicación geográfica, de sus condiciones climáticas, de prácticas culturales diferenciadas, etcétera. Un diseño que considera la participación de las comunidades escolares y de las AEL en la definición de acciones en el marco del programa garantiza, en alguna medida,

la atención de las escuelas que atienden a NNA indígenas. La pertinencia también apunta a que se consideren las condiciones en las que operan los servicios educativos y que impactan en la gestión de éstos para el diseño de los programas.

Tanto el PEC y el PETC como el PRE tienen considerado, desde su diseño, que con base en ciertos lineamientos sean las comunidades escolares las encargadas de definir el uso de los recursos de acuerdo con sus necesidades y prioridades y así lograr un planteamiento orientado a la pertinencia. En los tres programas se le otorga un peso importante a la participación, lo que contribuye a lograr la pertinencia en las acciones de mejora. No sucede lo mismo con Escuelas Dignas y Escuelas al CIEN, que no plantean que se tome en cuenta de manera directa la opinión de la comunidad escolar para la realización de las acciones de mejora. Sin embargo, un aspecto que compensa el carácter más vertical de las decisiones en torno a las mejoras que se realizan es que las escuelas beneficiadas son definidas con base en dos fuentes de información (CEMABE y diagnósticos de INIFED), y no sólo a partir de una fuente como en el PRE (CEMABE) y Escuelas Dignas (diagnósticos del INIFED). Esto último representa un problema ya que, al contar con una sola fuente de información, no es posible triangular los datos para fundamentar las decisiones de inclusión en los listados desde el centro; adicionalmente, el CEMABE no constituye una fuente de datos actualizada por su carácter censal. Contar con una diversidad de fuentes de datos sobre las condiciones de las escuelas puede contribuir a que en el diseño se logre mayor pertinencia por la triangulación que se puede llevar a cabo a partir de las fuentes de información.

Desde la DGDGIE se enfatiza que en el diseño del PRE se han procurado las adaptaciones a las condiciones de las escuelas del CONAFE en términos del reconocimiento de su organización o de las figuras que pueden administrar los recursos de forma diferenciada a las escuelas regulares e indígenas.⁵

El Programa Escuelas Dignas no incluye en su diseño elementos para la realización de acciones orientadas a mejoras pertinentes y necesarias en las escuelas que atiende. Por un lado, no toma en cuenta a la comunidad escolar para definir los componentes de mejora y, por otro, tanto sus criterios de selección como la forma en la que ingresan las escuelas al programa les confiere todo el peso al INIFED y a las AEL, sin que medie un proceso de validación por parte de las comunidades escolares para la consideración de sus necesidades. El plantel beneficiado prácticamente se limita a conformar un comité que acepta la propuesta externa.

En cuanto a la contextualización de la mejora de las obras, es decir, la posibilidad de una diversidad de tipos de construcción, materiales, adecuaciones al clima, etcétera, ni en las ROP ni en los lineamientos de los programas evaluados se mencionan consideraciones al respecto.

⁵ Por ejemplo, que el titular de la tarjeta bancaria donde se deposita el recurso no es el Líder para la Educación Comunitaria (LEC) que funge como docente en los servicios del CONAFE, sino el presidente de la Asociación Promotora de Educación Comunitaria (APEC), la instancia que agrupa a los padres de familia de los alumnos del CONAFE.

En cuanto a las necesidades contextuales para la rehabilitación de las Casas y Comedores del Niño Indígena, las ROP del PAEI plantean que, para llevar a cabo las Acciones de Mejoramiento, las Delegaciones CDI o los CCDI 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. De esta manera se estaría tomando en cuenta la opinión de los actores beneficiados por el programa, por lo que puede considerarse que el programa cumple con el criterio de pertinencia. Aunado a ello, en las ROP se establece que la elaboración de los Proyectos Ejecutivos para las Casas y Comedores del Niño Indígena estará basada en los requerimientos proporcionados por los estudios detallados de las condiciones geográficas y climatológicas del lugar así como de sus usos y costumbres.

La pertinencia del diseño de los programas mencionados apunta a tres consideraciones fundamentales:

1. La construcción de pertinencia se logra, al menos parcialmente, a través de un planteamiento que dote de centralidad a la participación de las comunidades escolares y de padres de familia en la definición de qué mejorar, como en el caso del PEC, PETC, PRE y el PAEI.
2. Otro aspecto central para lograr la pertinencia en los programas es el planteamiento de adaptaciones de procesos para su implementación, atendiendo a los contextos, sujetos y dificultades propias de este tipo de escuelas, por ejemplo, considerando las condiciones en las cuales llevan a cabo la gestión. Esto es observable únicamente en el caso del CONAFE, al enunciarse adaptaciones sobre el responsable de la tarjeta bancaria o de las funciones de la Asociación Promotora de Educación Comunitaria (APEC) que difieren en algunos aspectos de las funciones de los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS).
3. Un tercer aspecto que contribuye a la pertinencia en el diseño es la posibilidad, a través del diseño de los programas, de adecuar las obras a ciertas condiciones culturales, geográficas, económicas, sociales, etcétera, que las comunidades escolares reclaman. En este sentido, la pertinencia se logra no por un diseño que considere o posibilite estas adecuaciones, sino por la flexibilidad para considerar hacer excepciones que se negocian en el momento de la implementación.

3.1.3. Coherencia en el diseño

Al evaluar la coherencia en el diseño de los programas, se analiza el planteamiento de una relación directa y clara entre la problemática identificada, los objetivos y los medios para lograr dichos objetivos.

La coherencia entre programas es un criterio que plantea complejidades por las diferentes interpretaciones que se derivan de encontrar objetivos similares en programas como el PEC, el PETC y el PRE. Todos ellos se orientan hacia el fortalecimiento de la autonomía de la gestión, y también ofrecen apoyos económicos para mejorar la infraestructura y el equipamiento, aunque con montos diferenciados que permiten obras de distintas magnitudes. Esto puede llevar a determinar que no se complementan, sino que se duplican objetivos y, por lo tanto, a concluir que no se observa coherencia entre ellos. Sin embargo, desde la perspectiva de funcionarios de la DGDGIE, el fortalecimiento de la autonomía de la gestión –que incluye mejorar los inmuebles y el equipamiento de las escuelas beneficiarias– es un objetivo común de varios programas por un esfuerzo intencional de articulación. Esta articulación contradice una premisa vigente que supone que los programas no pueden atender la misma problemática y, por ello, en la DGDGIE se enfrentan procesos de auditoría que penalizan el hecho de que los programas otorguen apoyos para los mismos objetivos y metas.

No obstante, se observan diferencias en el énfasis que plantea cada programa. En contraste con su programa antecesor (PEC) y con el PETC, el peso que se le da, en el diseño del PRE, a la infraestructura y al equipamiento a través de sus componentes 1, 2 y 4 es significativo; el componente 2, orientado a la autonomía de la gestión, también puede emplearse para mejoramiento de infraestructura; y el componente 4 apoya la instalación de bebederos (sin impacto importante en las escuelas de localidades indígenas, por la falta de disponibilidad de agua entubada o potable). Escuelas al CIEN y su antecesor, el Programa Escuelas Dignas, apoyan prácticamente los mismos rubros que el PRE en cuanto al mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento.

Para evitar duplicidad de apoyos, un aspecto que sí contribuye a la coherencia entre programas emana del hecho de que, en el diseño del PETC, se menciona que los centros educativos que sean beneficiarios del PRE no podrán recibir apoyo financiero para el fortalecimiento de la autonomía de la gestión, aunque sí podrán ser apoyados para el servicio de alimentación. Por otro lado, no pudieron recibir apoyo financiero del PEC aquellas escuelas que lo recibieron por el PETC o el PRE. A partir de 2016, el PEC desaparece y permanecen las condiciones de apoyo económico del PETC, si se recibe apoyo del PRE.

Las ROP de estos programas expresan la atención a una población objetivo similar. El Programa Escuelas Dignas busca atender de manera prioritaria a escuelas de los 400 municipios considerados en el Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre. Por su parte, el Programa Escuelas al CIEN retoma también al CEMABE como fuente, así como el Diagnóstico Nacional de la Infraestructura Física realizado por el INIFED; su población objetivo son los centros escolares con mayores necesidades de infraestructura física. El PEC define a la suya dándole prioridad (al menos 60% de las escuelas elegidas) a localidades de alta y muy alta marginación, conforme al índice de la CONAPO, y explícitamente a escuelas indígenas. El PETC considera entre su población objetivo a aquella en situación de vulnerabilidad o en contextos de riesgo social. Así, los cuatro programas mencionados

hacen referencia a la intención de apoyar a escuelas en localidades indígenas, mientras que el PRE plantea que se encarga de las necesidades de aquellas escuelas que presenten mayor rezago en sus condiciones físicas y de equipamiento, tomando como base la información proporcionada por el CEMABE.

La coherencia entre programas intenta solventarse a través de mecanismos para evitar duplicidad de apoyos a una misma escuela. Sin embargo, la existencia de varios programas atendiendo la misma problemática —el rezago de la infraestructura y el equipamiento de las escuelas— conduce a valorar que no se observa coherencia entre programas, y que los mecanismos mencionados complican su operación y generan el riesgo de aplicar los apoyos de forma ineficiente e inequitativa.

Por otro lado, a través del diseño se puede evaluar la coherencia interna de cada uno de los programas analizando la relación entre los siguientes elementos: los problemas que enuncian explícitamente o pueden inferirse de su discurso, los objetivos que pretenden conseguir y los medios para lograrlo.⁶ A través del análisis de la relación entre estos elementos de los programas, se propone una clasificación en cuanto a su coherencia interna. El programa será:

- a) Coherente, si en su diseño existe relación entre los tres elementos que se analizan (problemas, objetivos y medios).
- b) Parcialmente coherente, si en su diseño existe relación al menos entre dos elementos de los tres que se analizan.
- c) Incoherente, si en su diseño no existe relación entre ninguno de los tres elementos que se analizan.

De las ROP del PEC se infieren los problemas que el programa detecta pero que no hace explícitos: la relación causal entre estos problemas inferidos y la poca o nula autonomía de la gestión no es del todo clara. Por ejemplo, en las ROP no se explica cómo el fortalecimiento de la autonomía de gestión puede, de una manera efectiva, contribuir a resolver las problemáticas de inequidad y de desigualdad. No obstante, al analizar el objetivo y los medios para conseguirlo, se observa coherencia; ésta se expresa directamente en la erogación de recursos para el fortalecimiento de la autonomía de gestión, que es literalmente lo que persigue el programa. Su diseño es parcialmente coherente, pues presenta relación explícita sólo entre dos elementos: objetivos y medios.

⁶ Con el propósito de analizar esta relación en todos los programas, se presenta un conjunto de tablas donde, en la columna relativa a los problemas, se puede apreciar la mención: “Lo que dice el programa”; esta expresión se refiere a aquellos elementos que se encuentran descritos explícitamente en las ROP y en lineamientos y que, sin tener el título de problemas, se argumentan como necesidades o antecedentes para la creación de los programas. En la misma columna, más abajo, se encuentra la expresión: “Lo que se infiere”, ésta se refiere al proceso de inferencia de los problemas que los programas detectan y que se realizan a partir del análisis de “Lo que dice el programa”.

Tabla 3.2 Coherencia interna del Programa Escuelas de Calidad

Problemas		Objetivos	Medios
<p>Lo que dice el programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El gobierno de la república tiene la obligación de mejorar sustantivamente los procesos y resultados educativos. • Se necesita una educación inclusiva que respete y valore la diversidad sustentada en relaciones interculturales que conjuguen equidad-calidad para una mayor igualdad de oportunidades. • Es necesario mejorar la calidad de los aprendizajes. • Asegurar la retención de estudiantes que ingresan a primaria para que terminen la educación básica. • Asegurar la normalidad mínima escolar en la operación de las escuelas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los problemas que se infieren: desigualdad, inequidad, exclusión, falta de reconocimiento a la diversidad, deficiente logro de los aprendizajes, deserción, no se logra la normalidad mínima en las escuelas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir en un marco de equidad y de calidad al fortalecimiento de la autonomía de gestión en escuelas públicas de educación básica que participen en el programa. 	<p>Ofrecer recursos a las escuelas seleccionadas para invertirlos, según su ruta de mejora, en dos rubros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura. • Autonomía de la gestión (se puede ejercer en equipamiento como, por ejemplo, computadoras).

Fuente: elaboración propia con datos de DOF (2014j, 26 de diciembre).

En las ROP del PETC se mencionan y se infieren problemas muy similares a los planteados en el PEC, pero se agregan dos aspectos importantes en los objetivos: jornadas ampliadas y servicio de alimentación. Al analizar los objetivos específicos y los medios para lograrlos, se observa coherencia; ésta se expresa en la ayuda para compensar a los directivos, docentes y apoyos por una jornada ampliada de labores y apoyos para la alimentación. Además, los apoyos económicos se pueden direccionar hacia aspectos relativos al fortalecimiento de la gestión. Su diseño es coherente, pues presenta relación explícita sólo entre los tres elementos analizados.

Tabla 3.3 Coherencia interna del Programa Escuelas de Tiempo Completo

Problemas		Objetivos	Medios
<p>Lo que dice el programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> Incrementar las posibilidades de formación integral de los educandos, especialmente de los que habitan en contextos desfavorecidos o violentos. Incentivar el establecimiento de ETC y fomentar este modelo pedagógico como un factor de innovación educativa. Coordinar los esfuerzos de política social y atención educativa a la población más pobre para crear condiciones que mejoren el ingreso, la retención y el aprovechamiento escolar de las/os alumnas/os de familias de escasos recursos económicos. Ampliar la jornada escolar para ofrecer más y mejor tiempo educativo a las/os alumnas/os que más lo requieren. 	<ul style="list-style-type: none"> Los problemas que se infieren: contextos desfavorables, pobreza, limitado acceso a la educación, deserción, aprovechamiento escolar deficiente, no se dispone de tiempo durante la jornada escolar para la nivelación académica y, en general, para lograr los aprendizajes. 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer en forma paulatina, conforme a la suficiencia presupuestal, ETC con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural. En aquellas escuelas donde más se necesite, conforme a los índices de pobreza y marginación, se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos al alumnado, con lo cual se coadyuva a mejorar la calidad de los aprendizajes en educación básica. 	<p>Ofrecer recursos a las escuelas seleccionadas para invertirlos, según su ruta de mejora, en tres rubros:</p> <ul style="list-style-type: none"> Compensaciones para directores, docentes y personal de apoyo. Autonomía de la gestión (donde se incluye el acondicionamiento y el equipamiento de espacios escolares). Servicio de alimentación.

Fuente: elaboración propia con datos de DOF (2015b, 27 de diciembre).

En los lineamientos del PRE se plantean explícitamente los problemas que atiende, a saber: baja eficiencia terminal, bajos logros en los aprendizajes, inequidad en el servicio educativo y desigualdad social. Sus objetivos tienen una relación directa con los problemas detectados. Se aclara la relación entre carencias de infraestructura y deserción, retomando estudios sobre el tema. El objetivo final de mejorar la prestación del servicio educativo con calidad y equidad está redactado como un propósito amplio, y relacionado claramente con los problemas planteados. Asimismo, los medios financieros y técnicos coinciden tanto con el abordaje de los problemas como con la consecución de los objetivos. A partir de lo anterior, se plantea que este programa tiene coherencia interna. Sin embargo, es claro que en el diseño subyace la premisa de que una mejor infraestructura redunde en calidad educativa y, de este modo, es precisamente ese aspecto el que prioriza.

Tabla 3.4 Coherencia interna del Programa de la Reforma Educativa

Problemas	Objetivos	Medios
<ul style="list-style-type: none"> • Baja eficiencia terminal, 76 de 100 alumnos que entran a primaria no concluyen secundaria en tiempo y forma. Algunos estudios señalan que no contar con condiciones de infraestructura, mobiliario y equipamiento que permita el éxito en la misión educativa lleva a la deserción escolar (UNICEF, 2012). • Bajos logros en los aprendizajes de acuerdo con mediciones nacionales e internacionales. • Inequidad en el servicio educativo. • Desigualdad social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a la disminución del rezago en las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica y al fortalecimiento de su autonomía de gestión para mejorar la prestación del servicio educativo, con calidad y equidad. 	Dotar de apoyos financieros y técnicos a las escuelas de educación básica para atender rezago. Se atenderán: <ul style="list-style-type: none"> • Carencias físicas. • Desarrollo y fortalecimiento de autonomía de la gestión escolar (se considera el equipamiento). • Supervisión de zona escolar. • Bebederos escolares.

Fuente: elaboración propia con datos de la SEP (2015f).

En los lineamientos del Programa Escuelas Dignas se enuncian necesidades que remiten a la problemática ya conocida de la infraestructura y el equipamiento de las escuelas. El objetivo de mejorar el estado físico de los planteles coincide plenamente con las necesidades detectadas. El motivo que se expone para la mejora en infraestructura no se define como un objetivo más amplio sino como una acción: el otorgamiento de una certificación a los centros educativos. Hay una clara relación entre los problemas y los medios, ya que estos últimos se constituyen como componentes de apoyo a la mejora de infraestructura y de equipamiento tecnológico. Asimismo, se encuentra una relación directa entre los objetivos y los medios, salvo la ausencia de algún objetivo relacionado con el mantenimiento de los planteles educativos.

El mejoramiento es el objetivo central del programa; sin embargo, éste no se traduce en acciones concretas para atender una problemática central que aqueja a las escuelas de forma permanente: el mantenimiento de inmuebles. El tipo de construcción que se considera en los prototipos de escuelas del INIFED requiere una inversión continua para su mantenimiento; no obstante, el programa sólo considera recursos para mantenimiento preventivo durante un par de años. Se infiere que la responsabilidad del mantenimiento a mediano y a largo plazo se transfiere a los padres de familia. Con base en lo anterior, se puede afirmar que el diseño de este programa presenta una coherencia interna parcial.

Tabla 3.5 Coherencia interna del Programa Escuelas Dignas

Problemas		Objetivos	Medios
<p>Lo que dice el programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La infraestructura física requiere mantenimiento. • Se necesita insertar en las escuelas elementos de tecnología. 	<p>Los problemas que se infieren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La infraestructura física de las escuelas se encuentra en malas condiciones. • En las escuelas faltan elementos relacionados con los avances tecnológicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el estado físico de los planteles de educación básica para que éstos obtengan la certificación parcial y total. 	<p>Ofrecer recursos para atender siete componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento. • Sanitarios. • Mobiliario y equipo. • Áreas de servicios administrativos. • Accesibilidad. • Conectividad. • Espacios de usos múltiples.

Fuente: elaboración propia con datos de DOF (2014d, 19 de mayo).

En el Programa Escuelas al CIEN, el problema que se infiere es que las instalaciones de las escuelas públicas se encuentran en malas condiciones. Mejorar la infraestructura contribuye a la calidad educativa. El objetivo que plantea se relaciona directamente con el problema detectado, al igual que los medios, que describen el apoyo para mejorar componentes relacionados con las instalaciones de las escuelas. Al igual que el Programa Escuelas Dignas, Escuelas al CIEN también plantea una secuenciación y priorización homogénea y generalizable a todas las escuelas. Se menciona que la aplicación de sus recursos puede hacerse en obra pública, mobiliario, equipo y mantenimiento. El rubro de mantenimiento se refuerza a través de la propuesta de impulsar la participación social, gracias a la apropiación de los planteles por parte de las comunidades escolares y al mantenimiento preventivo y menor de los inmuebles por parte de éstas. Este programa tiene coherencia interna en su diseño (tabla 3.6).

Por último, en la redacción de las ROP del PAEI se establecen, de manera clara, las circunstancias de marginación de la población indígena. Los objetivos coinciden con los problemas que se detectan, así como con los medios para conseguirlos; hay relación entre los tres elementos que se analizan. El programa en su diseño tiene coherencia interna. Es importante resaltar que en las reglas de operación se menciona la deuda histórica que se tiene con los pueblos indígenas, aspecto que no es mencionado en ningún otro programa asociado con la mejora de la infraestructura (tabla 3.7).

La coherencia de los programas apunta fundamentalmente a justificar el apoyo al mejoramiento de la infraestructura para coadyuvar en aspectos como la baja eficiencia terminal, por mencionar un ejemplo. Es evidente que la asociación entre el logro de aprendizaje de los NNA y el mejoramiento de la infraestructura y el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de la gestión es menos explícita en el PEC que en los otros programas.

Tabla 3.6 Coherencia interna del Programa Escuelas al CIEN

Problemas		Objetivos	Medios
<p>Lo que dice el programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> Es necesario mejorar las instalaciones. El rezago y el abandono escolar se relacionan con que las escuelas no cuenten con las condiciones físicas y de equipamiento adecuadas, según estudios. 	<p>Los problemas que se infieren:</p> <ul style="list-style-type: none"> Las instalaciones de las escuelas públicas se encuentran en malas condiciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar las instalaciones de las escuelas públicas del país. 	<p>Dotar de recursos a las escuelas elegidas para mejorar todas o algunas de las siguientes prioridades ocho componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> Seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento. Servicios sanitarios. Mobiliario y equipo. Sistema de bebederos. Accesibilidad (personas con discapacidad). Áreas de servicios administrativos. Infraestructura para la conectividad. Espacios de usos múltiples.

Fuente: elaboración propia con datos de la SEP y del INIFED (2015).

Tabla 3.7 Coherencia interna del Programa de Apoyo a la Educación Indígena

Problemas		Objetivos	Medios
<p>Lo que dice el programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> El estado tiene una deuda histórica con los pueblos indígenas: 4 de cada 5 indígenas son pobres. La mitad de estos pobres se encuentra en pobreza extrema. Desnutrición infantil de niños indígenas. Indicadores inadecuados de peso y talla de los niños indígenas. 	<p>Los problemas que se infieren:</p> <ul style="list-style-type: none"> Se ha fallado sistemáticamente en la solución de los problemas de la población indígena: desigualdad, marginación, inequidad, exclusión, falta de reconocimiento a la diversidad, hambre, deserción escolar 	<ul style="list-style-type: none"> Apoyar la permanencia en la educación de niños y jóvenes indígenas, inscritos en escuelas públicas priorizando aquellos que no tienen opciones educativas en su comunidad. Brindar servicio de hospedaje. Brindar servicios de alimentación. Fomentar la permanencia, la continuidad y la conclusión de la formación educativa. 	<ul style="list-style-type: none"> Mantener en funcionamiento las Casas y Comedores del Niño Indígena, cuidando su buen estado general y ofreciendo en ellas servicios de hospedaje y de alimentación para los niños indígenas.

Fuente: elaboración propia con datos del DOF (2015c, 27 de diciembre).

3.1.4. Congruencia en el diseño

En cuanto a la congruencia en el diseño de los programas, es decir, su fundamentación en diagnósticos pertinentes y actualizados para proponer objetivos, acciones y beneficiarios, se identifican dos aspectos a analizar: 1) a qué fuentes de datos se recurre para fundamentar las problematizaciones planteadas en los programas, su actualización y su relevancia, y 2) en qué fuentes se basan para definir a la población objetivo y su incorporación al programa (lo cual a su vez tiene estrecha relación con el criterio de equidad).

El PRE y Escuelas al CIEN recurren al CEMABE como una fuente de información diagnóstica de las condiciones de la infraestructura y el equipamiento de las escuelas. Sin duda es un censo de gran valor para identificar las necesidades de los centros escolares; sin embargo, al ser un censo y no una base de datos actualizable, la vigencia de la información que arroja es cuestionable para la definición de beneficiarios. Desde 2013, las condiciones de los inmuebles han cambiado, especialmente por la operación de programas como el PEC, el PETC, las Escuelas Dignas y el PEEARE.

Se hace evidente la necesidad de plantear otras fuentes de información diagnóstica disponibles e, incluso, la creación de nuevas. Para Escuelas al CIEN se recurre además a diagnósticos hechos por el INIFED y otras fuentes complementarias que ayuden a consolidar una mejor selección de escuelas beneficiarias. La información de la que dispone el INIFED podría constituirse también en una fuente complementaria para el PRE. Además, la Estadística 911 aporta información sobre las escuelas, la cual es alimentada por los propios centros escolares.⁷

La problemática de infraestructura no se ha resuelto desde 2013 a la fecha, y el CEMABE es una fuente insuficiente y susceptible de complementarse y validarse, sobre todo por las AEL, que pueden disponer de información más actualizada. Es entonces importante que tanto los componentes a atender en cada escuela como la población beneficiaria sean definidos a través de diagnósticos actuales y confiables que apunten a un uso más eficiente y pertinente de los recursos. La elaboración y actualización continua de diagnósticos confiables es una tarea que tendría que coordinar el INIFED, con la colaboración de instancias como la propia SEP, las AEL y las figuras educativas en las escuelas.

Los diagnósticos y censos disponibles confirman el rezago que padecen las escuelas indígenas, las telesecundarias en zonas indígenas y los servicios del CONAFE. Un diseño congruente de programas para el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento consideraría que estas escuelas requieren un apoyo prioritario y con montos mayores para la equidad de las condiciones de los centros escolares.

Por otra parte, el diseño del PAEI es congruente porque cuenta con diagnósticos actualizados que fundamentan las acciones para el mejoramiento de las Casas y Comedores del

⁷ Es la estadística derivada del cuestionario que recupera información de escuelas de Educación Inicial, Básica y Normal del Sistema Educativo Nacional.

Niño Indígena. Esto se realiza a través de las delegaciones de la CDI correspondientes, las cuales hacen evaluaciones de las condiciones de las casas, así como a partir de la justificación de las acciones de atención integral con el respaldo de alguna institución calificada como Protección Civil, colegios de ingenieros o de arquitectos, universidades, entre otros.

La CDI, a través de la Unidad Responsable del Programa, podría proponer un Programa Integral de Supervisión, Acompañamiento, Monitoreo y Evaluación del funcionamiento de las Casas y Comedores del Niño Indígena de forma conjunta con las instancias involucradas para propiciar la atención y el cuidado oportuno de los beneficiarios.

Aunado a lo anterior, en el diseño de este programa se establece que deberá existir la coordinación necesaria para garantizar que sus acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal. Con ello, se busca potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, detonar la complementariedad y reducir gastos administrativos.

La evaluación de la congruencia de los programas conduce a plantear la necesidad de acceder a apoyos de una combinación de componentes, dependiendo de las condiciones de infraestructura, equipamiento y necesidad de apoyos para la autonomía de la gestión. Esta última parece constituirse como una necesidad permanente para las escuelas, mientras que el apoyo para la infraestructura se hace permanente sólo para su mantenimiento, para la renovación de equipamiento y para el pago de servicios.⁸ Cabe mencionar que estos aspectos asociados al mantenimiento de la infraestructura no son considerados en ningún programa de los aquí evaluados, a excepción de las Casas y Comedores del Niño Indígena, que sí cuentan con recursos para el pago de servicios y mantenimiento.

3.2. Análisis de la implementación de los programas que atienden infraestructura y equipamiento

A partir del análisis del diseño de los programas asociados con la mejora de la infraestructura y el equipamiento escolar, se observa que en cada uno de ellos se expresa la intención de apoyar en el mejoramiento de las escuelas indígenas, servicios del CONAFE y telesecundarias; primeramente por su vulnerabilidad y rezago, y de forma secundaria por su condición de escuelas indígenas o ubicadas en zonas indígenas. Sin embargo, la implementación muestra que, en muchos casos, los programas no se han orientado a beneficiar a las escuelas a donde acuden los NNA indígenas, y que han padecido un rezago histórico. Se identifican deficiencias y retos a ser subsanados.

⁸ De acuerdo con la información proporcionada por la Dirección de Educación Indígena (DEI) y por figuras educativas en los estados, el pago de energía eléctrica es asumido por las comunidades escolares cuando no hay convenios con la CFE para la exención del pago. La solicitud de exención es realizada por cada centro educativo, y no siempre es exitosa. Las figuras educativas expresan gran preocupación por el alto costo de la energía eléctrica y por que se transfiera la responsabilidad de su pago a las comunidades escolares. Esto atenta contra la gratuidad de la educación.

A continuación se presentan los resultados del análisis de los criterios de evaluación de la implementación, a partir de los cuales se plantean deficiencias y retos que se observan en la cadena de implementación, entendida como un proceso que inicia en la federación (macro-), continúa en las AEL (meso-) y culmina en las jefaturas de sector, supervisiones y en las escuelas (micro-).

3.2.1. Equidad en la implementación

Evaluar la equidad en la implementación implica identificar el número de escuelas beneficiadas, así como las acciones a nivel macro-, meso- y micro-, específicamente dirigidas al mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento en escuelas indígenas, servicios educativos del CONAFE, telesecundarias en zonas indígenas y en las Casas y Comedores del Niño Indígena, atendiendo a su rezago histórico y con la finalidad de superar las diferencias y desigualdades que han caracterizado la atención educativa dirigida a este grupo.

La federación ejecuta acciones que contribuyen a la equidad planteadas en el diseño de los programas, ya sea al elaborar listados de beneficiarios o al reforzar en los estados la importancia de incentivar la participación de ciertas escuelas cuando se trata de un programa por convocatoria. Sin embargo, en la implementación, la federación pone énfasis en el apoyo a escuelas en rezago, aunque no precisamente en el apoyo a escuelas indígenas, el CONAFE y telesecundarias. Por otra parte, las acciones afirmativas de los estados para beneficio de las escuelas de interés varían según el programa, la voluntad y el grado de injerencia que tiene la AEL en la modificación de los listados.

A fin de identificar si el criterio de equidad se cumple en la fase de implementación, se realizó un análisis sobre el número de escuelas de las modalidades de interés para esta evaluación (indígena, comunitario y telesecundaria) que han sido apoyadas por los programas analizados en los tres niveles educativos (preescolar, primaria y secundaria). Posteriormente, se calcularon los porcentajes en función del número total de escuelas de dichas modalidades y niveles, y del número total de escuelas apoyadas independientemente de las modalidades. Cuando fue posible disponer de datos públicos sobre los montos de apoyo, también se consideraron para determinar la cantidad de recursos destinados a este tipo de escuelas.

Como puede verse en la siguiente tabla, en 2013, tanto en preescolar como en primaria, Escuelas Dignas atendió de forma prioritaria la modalidad general. Sólo en el nivel secundaria se observa congruencia entre el diseño y la implementación del programa, cuya población objetivo, según sus ROP, se ubica, sobre todo, en zonas de alta marginación. Los datos correspondientes a 2014 muestran un incremento importante de la participación de la modalidad indígena en este programa; sin embargo, para 2015, la atención a estos grupos disminuyó.

Tabla 3.8 Cobertura nacional del Programa Escuelas Dignas de 2013 a 2015

Año	Preescolar		Primaria		Secundaria	
	General	Indígena	General	Indígena	Telesecundaria	General y Técnica
2013	81%	19%	82%	18%	60%	40%
2014	60%	40%	65%	35%	78%	22%
2015	70%	30%	72%	28%	70%	30%

Fuente: elaboración propia con datos del INIFED (2015).

Sin embargo, al analizar la proporción de escuelas beneficiarias de Escuelas Dignas respecto del número total de escuelas por estado, el cumplimiento del criterio de equidad no es tan significativo. A nivel nacional puede observarse que el apoyo a escuelas indígenas, tanto preescolares como primarias, y telesecundarias no fue contundente. Sólo en 2014 se identifica un ligero aumento de escuelas beneficiadas, tomando como referencia el número total de escuelas existentes por modalidad; en ningún caso alcanzó 10%. Por otro lado, son las telesecundarias las que cuentan con mayor apoyo dentro del nivel de educación secundaria; mientras que los preescolares y las primarias indígenas no llegan a 40% del total de escuelas beneficiadas en los niveles preescolar y primaria. En su implementación general, el Programa Escuelas Dignas cumple con el criterio de equidad solamente para el nivel de secundaria. Para preescolar y primaria, el programa favoreció en un porcentaje mucho mayor a escuelas de modalidad general, las cuales ciertamente tienen carencias, pero no son las que históricamente han padecido un mayor rezago.

Con respecto a Escuelas al CIEN, los tres estados con mayor número de escuelas participando en el programa son Chiapas, Guerrero y Oaxaca, los cuales tienen una presencia importante de población indígena en el ciclo 2015–2016. Para evaluar el apoyo a escuelas indígenas y telesecundarias (el CONAFE no es apoyado), es preciso revisar la proporción de estas escuelas que fueron apoyadas respecto del total de escuelas beneficiarias en preescolar, primaria y secundaria general.

Se observa que preescolar indígena ha sido privilegiado si se compara con el nivel primaria del mismo subsistema, al apoyar a 14.86% del total de los preescolares indígenas y sólo a 11.54% de primarias indígenas. Por otro lado, 42.58% de las secundarias apoyadas son telesecundarias, y se les adjudica 30.84% del monto asignado a todas las secundarias apoyadas. Asimismo, se observa una intención de apoyar en mayor medida a los preescolares indígenas que a las primarias de ese subsistema, aunque no es una tendencia generalizada, ya que en Chiapas se privilegia a las primarias indígenas y no a los preescolares.

Respecto del PEC, se observa una cobertura creciente de escuelas indígenas, de nivel pre-escolar y primaria, hasta 2012, de manera que las escuelas indígenas beneficiarias del PEC aumentaron 151 veces al pasar de 27 en PEC I a 4 089 para PEC XI. Asimismo, de 2008 a 2011 se duplicaron las escuelas PEC en zonas de media, alta y muy alta marginación. En 2011, 3 de cada 5 escuelas PEC estaban ubicadas en zonas de alta y muy alta marginación (SEP y Banco Mundial, 2014), aunque no precisamente eran escuelas indígenas. De esta manera, el programa pasó de no atender prácticamente a población indígena a incluirla en sus ROP como una de sus prioridades. Y aunque en 2013 empezó a registrarse una tendencia a la baja de escuelas indígenas participantes, que en parte ocurrió por la incorporación de escuelas al PETC y al PEEARE y por la imposibilidad de ser beneficiario del PEC y de estos programas, se constituyó como un programa que comenzó a cumplir con el criterio de equidad en los últimos años de su operación.

Tabla 3.9 Escuelas indígenas beneficiarias del PEC I y PEC XI

Ciclo escolar	Escuelas indígenas beneficiarias
2001-2002 (PEC I)	27
2011-2012 (PEC XI)	4 089
2013-2014 (PEC XIII)	3 488
2014-2015 (PEC XIV)	3 724

Fuentes: elaboración propia con datos de la SEP y del Banco Mundial (2014) y de la SEP (2015d).

En el ciclo 2014–2015, con el PEC XIV, 12.35% de los preescolares beneficiados era indígena, y 25% de los preescolares indígenas era beneficiario del PEC; 6.61% de las primarias beneficiarias era indígena y 12.97% de las primarias indígenas era parte del PEC; las telesecundarias fue la modalidad que más se benefició del programa, ya que 55.81% de las secundarias beneficiadas pertenecía a esta modalidad, y 32.01% de las telesecundarias era beneficiado por el PEC. En el caso del CONAFE, sólo los siguientes estados contaron con servicios beneficiados por el PEC XIV: Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala y Yucatán.

Es importante mencionar que, en el ciclo escolar 2014–2015, el PETC se enfocó considerablemente en beneficiar a escuelas indígenas y telesecundarias. El 29.80% de los preescolares⁹ y el 20.72% de las primarias beneficiadas en ese ciclo fueron indígenas. En el caso de las telesecundarias, 94.77% de las secundarias apoyadas correspondía a esa modalidad.

Por su parte, en el PRE la cobertura tiene variaciones considerables de un nivel a otro. En el periodo 2014–2015 el porcentaje de atención a las escuelas preescolares regulares

⁹ Sin embargo, apenas 2.48% del total de los preescolares indígenas era parte del PETC.

fue significativamente más alto que para las modalidades indígena y comunitaria, mientras que para primaria se igualaron los porcentajes de general y comunitaria, quedando a la zaga la modalidad indígena. En el caso del nivel secundaria, telesecundaria ha sido la más favorecida, seguida por la modalidad comunitaria. En el siguiente ciclo (2015–2016), los datos varían mínimamente, favoreciendo a la modalidad general en preescolar y primaria mientras que, en secundaria, las modalidades general, técnica y para trabajadores mantienen la misma cobertura; sólo se le resta un punto porcentual a telesecundaria, que es a su vez agregado a la modalidad comunitaria.

Tabla 3.10 Cobertura nacional del Programa de la Reforma Educativa de 2014 a 2016

Periodo	Preescolar			Primaria			Secundaria		
	General	Indígena	Comunitario (CONAFE)	General	Indígena	Comunitario (CONAFE)	Telesecundaria	General, técnica y para trabajadores	Comunitario (CONAFE)
2014-2015 (PEEARE)	59%	34%	7%	41%	18%	41%	55%	16%	29%
2015-2016 (PRE)	62%	31%	7%	44%	17%	39%	54%	16%	30%

Fuente: elaboración propia con datos de la SEP (2015b).

En los niveles de preescolar y de primaria, la modalidad indígena se mantiene muy rezagada en cuanto a la atención que brinda este programa, lo mismo que la modalidad comunitaria en preescolar. Sin embargo, el PRE ha favorecido prioritariamente a la modalidad comunitaria en primaria casi al mismo nivel que a la regular; no obstante, es preciso recordar que el monto de apoyo a los servicios comunitarios es menor y fijo. En el nivel de secundaria, se observa más congruencia entre sus ROP y la implementación, puesto que se ha apoyado de manera prioritaria a telesecundaria y comunitaria, cuyas escuelas se encuentran en las zonas de mayor marginación. Por lo tanto, el programa cumple parcialmente con el criterio de equidad en la implementación.

En la implementación de los programas en las entidades federativas se observa que, para los programas por convocatoria como el PEC y el PETC, la participación de escuelas indígenas y telesecundarias es muy diferenciada. Esto ocurre porque las AEL son las encargadas de identificar e incentivar la participación de escuelas prioritarias; dicha priorización no siempre se guía por lo que las ROP indican, sino por lineamientos estatales que no siempre coinciden con lo sugerido desde las coordinaciones de los programas a nivel federal. Por ejemplo, en el ciclo 2014–2015 se observa que la mayoría de las entidades federativas favorecieron la participación de preescolares indígenas en lugar de primarias de la misma modalidad, así como se observa una fuerte participación de telesecundarias. Por otra parte, en el PETC se observa mayor participación de primarias indígenas,

en comparación con preescolares del mismo subsistema. Evidentemente, las entidades tratan de incentivar la inclusión de niveles educativos específicos por programa, considerando que la participación en éstos es excluyente.

Es notorio que existe una interpretación diferenciada de las ROP atendiendo a políticas estatales donde la población indígena puede priorizarse o no, dependiendo de cómo se privilegia el impacto a escuelas ubicadas en contextos específicos o con matrículas más numerosas. Según las coordinaciones del PEC en los estados de la muestra, la atención prioritaria depende de lo que los propios estados determinan. En algunos estados de la muestra se observa que, mientras unos adoptan mecanismos para promover la participación de las escuelas de interés en esta evaluación (Puebla para el PEC), otros hacen caso omiso de las ROP en este sentido (como en el caso de Veracruz con el PEC) o bien no focalizan la atención precisamente a escuelas indígenas, del CONAFE y telesecundarias, sino a escuelas vulnerables en general (Morelos y Yucatán). La categoría de escuelas vulnerables permite diversificar el tipo de escuelas atendidas como las indígenas, las regulares en contextos rurales, las telesecundarias, etcétera.

Es importante subrayar el caso de Veracruz, donde funcionarios de la coordinación del programa argumentan que inicialmente las ROP no permitían la incorporación de escuelas indígenas, y que cuando las ROP cambiaron y ya podía incluirse la modalidad indígena, se suscitaron una serie de problemas financieros que impidieron atender lo que las ROP indicaban. En ese sentido, no se cumplió con el criterio de equidad, imposibilitando que a través de este programa se realizaran acciones de fortalecimiento de la infraestructura y del equipamiento de escuelas indígenas y para el fortalecimiento de la autonomía de la gestión. La falta de experiencia en la gestión de programas como el PEC es un déficit importante de las escuelas indígenas, a decir de funcionarios de la Dirección de Educación Indígena (DEI) de Veracruz. En el caso del PETC, se observa que en Veracruz sólo se han incorporado primarias indígenas, no así preescolares indígenas ni telesecundarias.

En Yucatán, al igual que en Veracruz, el PEC ha estado orientado sobre todo a escuelas generales, y no prioritariamente a escuelas indígenas. El impacto del programa es más notable en términos cuantitativos, al apoyar a escuelas generales con mayor matrícula que la de escuelas indígenas. Un funcionario de Yucatán explica por qué no fueron beneficiadas prioritariamente las escuelas de modalidad indígena:

Primero se apoyan a las escuelas grandes. ¿Pero dónde están las escuelas grandes? En las ciudades. Entonces, ¿por qué? Porque abarca mayor número de beneficiados, se ve más [...] la pregunta es: si yo en una comunidad tengo veintitantos niños, que soy de una escuela unitaria, ¿no también tendría derecho a ser beneficiada? Un maestro tiene más de ocho años pidiendo un baño, tiene un solo baño para veintitantos niños, en unas condiciones pésimas. Esta vez la puse como prioridad, insistí mucho, llega la lista y la escuela no está. Ya me había dicho el maestro alguna vez: Maestra, es que no sé por qué razón nunca me toman en cuenta. Y yo no le creí. Y cuando veo la lista y no está, entonces digo: Pues sí es cierto, algo está pasando, esta situación de equidad no se está manejando tan bien (entrevista Yucatán, supervisora).

En general y a pesar de los avances, no se ha cumplido con el criterio de equidad que se plantea en el diseño de las ROP del PEC y del PETC de los últimos años, en las cuales se prioriza la inclusión de escuelas con población indígena. En el ciclo escolar 2014–2015, de 9 694 preescolares indígenas, 7 041 no contaban con apoyo del PEC ni del PETC, lo que equivale a 72.63%. En cuanto a primarias indígenas, de 10 215 escuelas, 5 787 no eran beneficiarias de estos programas, lo que representa 57.15%. Y en cuanto a telesecundarias, de 18 452 escuelas, 10 227 no contaban con apoyo de estos programas, representando 55.42%.

Por otra parte, los programas como el PRE, Escuelas Dignas y Escuelas al CIEN, que se seleccionan desde la federación a las escuelas beneficiarias, permiten que en la mesoimplementación se generen modificaciones a las listas de escuelas apoyadas que incentivan mayor equidad. Una focalización a nivel federal ayuda a lograr una mayor participación de las escuelas indígenas y telesecundarias, pero indudablemente la contundencia de las AEL para fortalecer esta focalización a través de modificaciones en los listados que llegan de la federación varía de estado a estado. En dos de los seis estados de la muestra se constató la operación de departamentos que concentran las coordinaciones de los programas federales que dependen de la DGDGIE, lo cual permite apuntalar la equidad en la distribución de apoyos.

Al contrario de lo que sucede en el PEC, se observa que en la implementación del PRE, su sucesor, se ha dado prioridad a la atención de escuelas indígenas (31% de preescolares indígenas, 17% de primarias indígenas a nivel federal beneficiadas en el ciclo escolar 2015–2016). En Puebla, casi 30% de sus primarias ha sido beneficiado con el programa. Con las escuelas que se han incluido este año, según los datos de la DEI, el programa habrá contribuido a reducir la precariedad de 386 escuelas indígenas. En el estado de Veracruz, en el ciclo 2014–2015, el de las primarias indígenas fue el segundo grupo más grande de escuelas beneficiadas.

Para el ciclo 2015–2016, se duplicó la participación del subsistema indígena y se incorporó a preescolar indígena, modalidad que no se había considerado en el periodo anterior. Para este ciclo, según la coordinación del PRE, preescolar indígena será el grupo mayormente beneficiado ya que, de los 836 planteles de preescolar que se atenderán, alrededor de 600 pertenecen a esta modalidad. Así, en el estado de Chiapas, el mayor número de escuelas que se atiende es de la modalidad indígena, que representa aproximadamente 60% del total de escuelas participantes, mientras que en los estados de Chihuahua y de Yucatán el PRE se implementa de manera similar que en las entidades descritas anteriormente; sobre todo en escuelas donde se asienta la mayor parte de la población indígena.

El estado de Morelos es la excepción a esta tendencia, ya que el PRE se ha enfocado en aquellas escuelas que presentan las peores condiciones de infraestructura, pero en éste no participan escuelas indígenas. Es importante resaltar que las circunstancias de Morelos, en cuanto a educación indígena, son particulares, por su reducido número de escuelas y por el bajo perfil de la instancia que coordina a las escuelas indígenas en el estado. De lo anterior se puede observar que para el PRE se cubre, en general, el criterio de equidad en todos los estados de la muestra, a excepción de Morelos.

Por otro lado, el Programa Escuelas Dignas logró impactar, en general, a un porcentaje importante de escuelas indígenas respecto del total de escuelas apoyadas por nivel (aunque el porcentaje de escuelas indígenas y telesecundarias es bajo, si se compara con el número total de escuelas de esas modalidades). En 2014, el programa apoyó a 7.07% de las escuelas preescolares indígenas, lo que representa 39.5% del total de preescolares apoyados ese año; en 2015, se apoyó sólo al 3.91% del total de preescolares indígenas (34.85% del total de preescolares apoyados). También 2014 fue el año en que se apoyó al mayor número de primarias indígenas, 6.14% del total de escuelas de ese nivel y modalidad (34.85% del total de escuelas beneficiadas de ese nivel). En cuanto a telesecundarias, en 2013 se apoyó al mayor número de telesecundarias, 2.29% del total de escuelas de ese nivel y modalidad (73.09% del total de secundarias apoyadas). Sin embargo, no se observa un patrón común en cuanto a las prioridades de apoyo identificadas o impulsadas en los estados de la muestra.

Por último, al evaluar la equidad en la implementación del PAEI se observa que, al posibilitar el acceso a la educación para niños que habitan en lugares donde no hay escuelas ni servicios del CONAFE, aquél contribuye de forma importante a dotar a los niños y niñas de la oportunidad de estudiar y de la oportunidad de acceso a un centro escolar. Entre las acciones del PAEI destacan que: “... entre el 2013 y el 2015 fueron rehabilitadas 201 Casas que atienden a más de 74 000 beneficiarios de 9 654 localidades en 836 municipios. Actualmente se cuenta con 1 314 casas y comedores en 21 estados”.¹⁰

Concretamente en términos de la infraestructura, un porcentaje importante de las casas y comedores aún esperan rehabilitación. Los cinco estados que se analizan en este apartado presentan serias deficiencias de infraestructura y esperan rehabilitación integral. En Chiapas, aproximadamente 20% de las casas ha contado con una rehabilitación integral. Sigue existiendo una problemática importante con la infraestructura, dado que hay muchas edificaciones en mal estado y que podrían estar en riesgo en algunas regiones debido a movimientos de tierra, y en otras, por el exceso de humedad, mientras que en Veracruz se calcula que, de las 76 casas, sólo 40% ya cuenta con rehabilitación integral, tendencia que también se observa en Yucatán donde, de las 34 Casas del Niño Indígena, se han rehabilitado alrededor de 15.

Respecto del equipamiento para la enseñanza y el aprendizaje, en los cinco estados se identifican problemáticas similares. En general, las casas tienen un equipamiento básico: cuentan con sillas, mesas, camas, herramientas e insumos de cocina, comedor e higiene. En cuanto a equipamiento relacionado a las TIC, en cada uno de los estados se menciona que existe la intención de proporcionar equipos de cómputo, pero que existen serias deficiencias con el funcionamiento de internet.

A diferencia de las escuelas, las casas y comedores cuentan con un presupuesto anual, para el mantenimiento preventivo, de 30 mil pesos al mes para eventualmente reparar

¹⁰ <http://www.gob.mx/cdi/acciones-y-programas/programas-de-apoyo-a-la-educacion-indigena?idiom=es>

desperfectos menores, que generalmente se observan en baños y cocinas. En términos de equidad, es importante resaltar que, a pesar del programa de rehabilitación y de la dotación de recursos para mantenimiento, las casas no rehabilitadas tienen condiciones graves de precariedad y las necesidades de mantenimiento rebasan el monto asignado anualmente. Ante la insuficiencia del recurso económico, las delegaciones de la CDI y las propias casas han buscado el apoyo de fundaciones y empresas que las apoyen para su funcionamiento. En el caso de Veracruz, se lanzó el programa Adopta una Casa, el cual está orientado a que alguna fundación o asociación civil se haga cargo del funcionamiento de una o de varias casas: “Tenemos las fundaciones: Fundación Coca Cola, Fundación Sabritas, Fundación Pepsico. Fundación Coca Cola nos ha hecho rehabilitaciones integrales de Casas; ellos la hacen nueva y la equipan totalmente. Fundación Sabritas nos dota de equipo, cobertores en época de frío” (entrevista Veracruz, CDI).

En ese mismo sentido, hay entidades, como Chiapas, que refieren ejemplos (aunque no comunes) de autonomía de la gestión por parte de algún jefe de casa, que ha propiciado un funcionamiento casi autónomo de la misma. La tendencia a transferir las responsabilidades de mantenimiento de los inmuebles no abona a la equidad. Por un lado, las casas y comedores dependen de apoyos no gubernamentales y/o de municipios, que deben gestionarse continuamente por encargados de casas con diferentes capacidades para hacerlo; y, por otro, en las comunidades donde se encuentran las casas, los padres de familia terminan asumiendo algunos de los gastos.

Como se puede observar, no en todas las entidades federativas se han implementado los programas con la misma contundencia para favorecer la equidad y, en consonancia con ello, la inclusión de escuelas indígenas. La DGDGIE espera un papel más activo de las AEL en este sentido:

Se espera que la AEL promueva más, incluso traiga estrategias específicas para promover en escuelas indígenas o migrantes [...] y un poquito también que la selección ya de las que participaron (en años anteriores) sí se priorice a las que cuentan con estos criterios (entrevista federal, DGDGIE).

Sin embargo, es preciso señalar que la baja participación de escuelas indígenas, el CONAFE y telesecundarias en los programas no sólo depende de las estrategias implementadas por las AEL, sino también de las condiciones de rezago de las escuelas (falta de conectividad, baja disponibilidad de equipo de cómputo, falta de electricidad, etcétera), así como del limitado tiempo y bajas capacidades del personal de dirección de estas modalidades. Éste se caracteriza, en su mayoría, por ser también docentes en escuelas multigrado que han argumentado al respecto no disponer de tiempo para actividades vinculadas con la gestión y que, además, cuentan con poca experiencia en la función directiva.

Partiendo de este análisis, se tiene referencia de que la equidad es producto principalmente de acciones de la macro— y la mesoimplementación que impactan el número de escuelas beneficiadas y el monto del apoyo recibido. Tres aspectos centrales de este análisis son: 1) a pesar de las intenciones (explícitas e implícitas) de apoyar a estas escuelas/casas y

comedores, aún no se puede considerar que se concrete una cobertura total, 2) las AEL no acogen contundentemente las recomendaciones de la federación para incentivar o proponer la participación de estas escuelas y 3) aunado a lo anterior, las condiciones de rezago de las escuelas beneficiadas o susceptibles de serlo (en cuanto a equipamiento y personal dedicado a la gestión) no favorecen la autonomía de la gestión que suponen programas como el PEC y el PRE.

Al detallar el estado de los inmuebles donde laboran, los participantes en los grupos de trabajo celebrados en cada entidad federativa mencionan la falta de servicios básicos o recursos para pagarlos, inmuebles y mobiliario insuficientes e inadecuados para los niveles educativos que atienden y falta de espacios requeridos para desarrollar las actividades cotidianas, tanto académicas como de gestión. A eso se agrega el hecho de que en todos los estados se registran muchos casos de escuelas construidas en terrenos sin regularizar. Por lo general, el equipamiento de las escuelas es también precario, está descompuesto o sin acceso a internet. Esta situación tiene implicaciones para las prácticas docentes, para el acceso a materiales multimedia y para la gestión requerida en la implementación de programas, control escolar, reportes de los CEPS, etcétera. Si bien estas condiciones son de conocimiento público a través del CEMABE y reiteradas en la consulta, es importante que, para quienes ejecutan la microimplementación, sigue existiendo un rezago importante en los inmuebles de la modalidad indígena, CONAFE y telesecundaria.

En estados como Yucatán, los directores participantes en los grupos de discusión comparaban sus inmuebles con los de escuelas que no son de modalidad indígena; describían las enormes diferencias existentes y se preguntaban las razones por las cuales los programas de apoyo para el mejoramiento de la infraestructura llegaban a estas escuelas en mayor medida en comparación con las indígenas. Incluso mencionaban que los padres y las madres de familia decidían a qué escuela inscribir a sus hijos en función de las características de las escuelas, y las indígenas siempre eran desfavorecidas.

Como conclusión, se resalta el hecho de que la equidad en la implementación no sólo se evalúa en términos del número de escuelas que resultan beneficiarias, sino también de las acciones concretas de los estados para lograr su inclusión. Tanto en programas con convocatorias, como en programas donde los beneficiarios se determinan desde instancias federales y locales, hay campo de acción y oportunidad para que las AEL incidan en la incorporación de las escuelas indígenas, el CONAFE y telesecundarias en los listados de beneficiarios.

3.2.2. Adaptabilidad en la implementación

La adaptabilidad conduce a la realización de acciones para la implementación de los programas orientados a la construcción y mejora de la infraestructura, a fin de considerar las necesidades, contextos, condiciones e, incluso, innovaciones estatales y locales donde se encuentran las escuelas a las que acuden NNA indígenas. Se consideran aspectos

culturales, geográficos, climáticos, de organización y de disposición de recursos para la gestión e implementación de los programas en las escuelas.

Los problemas de pertinencia que se han identificado en el diseño de los programas son variados y se relacionan directamente con la adaptabilidad en la macro- y mesoimplementación. Frente a este criterio de adaptabilidad, que supone flexibilidad y adecuaciones pertinentes, prevalece la noción de que los programas federales deben ser implementados de manera homogénea; por lo tanto, los ejemplos de adaptabilidad son interpretados por los funcionarios como excepciones. Es importante mencionar también que las pocas adaptaciones se observan en la macro- y mesoimplementación a partir de “concesiones”, pero no se registran experiencias en el nivel de la microimplementación. En esta última etapa de la implementación, las figuras educativas expusieron un recuento de las problemáticas que enfrentan por la rigidez de las ROP, criterios y lineamientos, pero no experiencias exitosas. Las principales problemáticas detectadas son las siguientes:

Comprobación del ejercicio de los recursos

La mayoría de las escuelas indígenas se encuentran ubicadas en zonas geográficamente apartadas o de difícil acceso. En cuanto a la comprobación del ejercicio de los recursos, las comunidades escolares argumentan la dificultad de encontrar proveedores de materiales y mano de obra que emitan comprobantes fiscales.¹¹ Esta circunstancia limita la participación de los centros escolares en los programas debido a que en éstos se solicita este tipo de procedimiento administrativo. Esta problemática ha provocado que algunas comunidades escolares regresen los apoyos económicos:

¿Qué crees? Que no se hizo nada porque resulta que el docente regresó el dinero.
¿Por qué? Porque no tenía forma de cómo acreditar el gasto, porque en ningún lugar le podían dar un documento fiscal para acreditar el gasto de los materiales. A lo mejor los papás iban a poner la mano de obra. ¿Pero el material? Pues es una tienda ejidal y no tienen registro hacendario y los obligan a entregar un registro hacendario (entrevista federal, DGEI).

No se observa una flexibilización de procedimientos y requisitos de comprobación del ejercicio de los recursos en las ROP ni por parte de los coordinadores de programas a nivel federal ni estatales. En todas las AEL se expresa preocupación por la comprobación de recursos de programas como el PRE, dadas las limitadas capacidades y experiencia de las comunidades escolares en administrar apoyos para el componente 1 relativo a la infraestructura y el equipamiento. Por no haber adaptabilidad en la comprobación de recursos a nivel de las AEL, las comunidades escolares enfrentan complicaciones para los procesos de comprobación en que los directores son quienes enfrentan toda la carga administrativa, la búsqueda de proveedores que cuenten con comprobantes fiscales, etcétera.

¹¹ En el diseño de los programas se menciona la información necesaria para la facturación y la comprobación de recursos.

Las escuelas se encuentran en zonas de difícil acceso

Otra limitante o dificultad identificada es el traslado de los materiales de construcción, debido al difícil acceso a los lugares en donde se encuentran ubicadas algunas escuelas indígenas. Esto eleva los costos de flete y, en general, el de las obras de infraestructura. El diseño de los programas y de los prototipos de inmuebles escolares no muestra la adaptabilidad necesaria para permitir el uso de materiales locales en las construcciones¹² (por ejemplo, madera, adobe, etcétera) o bien la compra de materiales locales convencionales sin comprobantes fiscales. Los coordinadores de programas como el PETC, el PEC y el PRE expresan que las escuelas requieren comprar materiales en sus propias localidades para reducir los costos de las obras; sin embargo, no es posible hacerlo si las compras no pueden hacerse sin comprobantes fiscales. Para los directores de escuelas en los estados de la muestra, la rigidez de los programas entraña dificultades e inversión de tiempo que, a su vez, repercute negativamente en su presencia en el aula (ya que los directores son, en su mayoría, también docentes con grupo).

No se atienden las necesidades específicas de cada escuela

Otro problema, en el caso de programas que en su diseño no consideran la opinión de la comunidad escolar, como Escuelas Dignas y Escuelas al CIEN, es que, aunque se cuenta con un diagnóstico que emana del CEMABE y de los estudios del INIFED, falta plantear la perspectiva de los centros educativos que son beneficiados. Esta circunstancia deviene en la definición de componentes y orden de ejecución que no precisamente coincide con las necesidades que expresan las comunidades escolares. Un funcionario federal expone que algunos componentes considerados no tienen aplicación en muchas escuelas indígenas, como el caso de los bebederos que ha sido imposible instalar por falta de agua potable.

En cuanto a la instalación de bebederos se ha planteado que, de inicio, serían beneficiadas aquellas escuelas que contaran con una toma de agua directa y potable. Este requisito excluye de la lista a centros escolares beneficiados, a escuelas indígenas y a telesecundarias, ya que un gran porcentaje ni siquiera tiene acceso al suministro de agua.¹³

¹²El INIFED emite criterios técnicos para la construcción de escuelas (prototipos, materiales, características de los terrenos, etcétera) que deben cumplirse cuando ha de disponerse de recursos para la construcción y mejoramiento de espacios educativos. Véase Normas y Especificaciones para Estudios, Proyectos, Construcción e Instalaciones (<http://www.inifed.gob.mx/index.php/normateca/tecnica>).

¹³Para ilustrar la situación de las escuelas, de acuerdo con el CEMABE, las escuelas que deben recurrir al acarreo son: en el nivel preescolar, 22% de las escuelas comunitarias y 15% de las escuelas indígenas; en primaria, 27% de la modalidad comunitaria y 18% de la modalidad indígena, así como 26% de las escuelas de secundaria comunitaria.

Los programas no permiten la contratación de mano de obra de la comunidad ni el uso de materiales locales

La construcción y el mejoramiento de las escuelas se realiza con la intervención de constructoras autorizadas. El uso de mano de obra y de materiales locales no está permitido. Esta medida inhibe consideraciones positivas adicionales tales como la dinamización de la economía local y la disminución de los costos de la construcción (como ha sucedido en servicios del CONAFE).

Este tipo de problemáticas ha conducido a que algunas AEL y las comunidades escolares se embarquen en procesos de negociación para lograr adaptaciones. Sin embargo, las autoridades federales reconocen que son pocos los casos en que se aplica el criterio de adaptabilidad, ya que estas excepciones suelen concretarse gracias a enormes esfuerzos de gestión y justificación por parte de los solicitantes. Además, en general, los funcionarios federales no le dan demasiada importancia a esta contextualización y priorizan, por ejemplo, la seguridad estructural de los prototipos del INIFED.

Es importante resaltar que la adaptabilidad en la implementación implica la negociación y la gestión no sólo con los coordinadores de los programas a nivel estatal y nacional, sino también con el INIFED, quien norma la construcción de las escuelas. El reconocimiento de la necesidad del trabajo conjunto entre la Secretaría de Educación Pública (SEP, a través de la DGEI, y la DGDGIE) y el INIFED para trabajar en la adaptabilidad de los programas es un paso importante.

A través de entrevistas con funcionarios a nivel federal se encontraron casos en los cuales debieron negociarse mejoras pertinentes y necesarias para la infraestructura de alguna escuela. Se expuso el ejemplo de Durango, donde la Secretaría de Educación de esta entidad hizo una gestión ante el INIFED para que autorizara la construcción de aulas de madera en zonas serranas inaccesibles, donde los materiales sólo se pueden cargar con animales de tiro. El INIFED aceptó la propuesta y éste fue un caso exitoso de implementación y de gestión, puesto que se cumplió con la finalidad de dotar de un espacio educativo a una comunidad que lo necesitaba, a pesar de las condiciones adversas que se presentaban para trasladar el material. Con esta medida se logró establecer un criterio de adaptabilidad y, al mismo tiempo, de congruencia con la política de equidad.

Otro ejemplo de adaptabilidad compartido por autoridades federales es la construcción de las aulas móviles. Esto se encuentra previsto en los lineamientos para el caso de escuelas migrantes, pero se adaptó en el mismo estado de Durango y en Chihuahua para comunidades indígenas que se mueven de ubicación dependiendo de los ciclos agrícolas y de patrones de migración como práctica cultural ancestral. Algo similar se ha estado trabajando en Hidalgo, en Baja California y en Sinaloa. Esta opción les ha dado la oportunidad a las comunidades de trasladar su escuela con ellos. En estados como Michoacán, también bajo el criterio de adaptabilidad, se ha tratado de construir con modelos distintos a los preestablecidos por los programas.

En Veracruz, las adecuaciones al programa se realizan desde Espacios Educativos, la instancia que se encarga de construir centros escolares a nivel estatal, y están relacionadas con la utilización de materiales de construcción más económicos, más que con adecuaciones relacionadas con el contexto o características específicas de las zonas geográficas donde se ubican las escuelas. El objetivo es bajar los costos de las obras para distribuir los recursos de manera que puedan cubrirse más componentes:

[...] ahora mismo, para la celebración de los contratos de este año, estamos alineando criterios técnicos que van a permitir definir el costo de un aula, un poquito menor a lo que fue hace un año [...] vamos a hacer que con ese dinero, que ahora es menor que el año pasado, los profesores no sólo hagan un aula en buenas condiciones sino que también se genere con el segundo componente el mobiliario que les hace falta, y puedan tener algunos recursos extra para algunos temas del proceso de la gestión escolar que ellos realizan (entrevista Veracruz, Espacios Educativos).

Es importante resaltar el caso del CONAFE al evaluar este criterio. En la implementación del PEC en el CONAFE, en estados como Baja California Sur y Morelos, se han realizado adecuaciones de infraestructura según el contexto y usando materiales locales. En este caso, se reconoce la implementación eficiente de los recursos, en especial por el trabajo con mano de obra de las comunidades y el apoyo económico de los municipios. La DGDGIE reconoce que, a pesar de que al CONAFE se le destinan montos menores que a las demás escuelas, tiene ejemplos muy interesantes de adaptabilidad y eficiencia en el uso de los recursos, así como en la gestión y en la participación.

Al analizar la adaptabilidad en el PAEI, sólo en Chihuahua y en Veracruz hay referencias de acciones específicas que se adapten a las necesidades y a los contextos en que viven los niños de las comunidades indígenas. A pesar de que en el diseño se menciona que deben hacerse las adecuaciones del programa atendiendo al contexto geográfico, cultural o climático, para la implementación sólo se mencionan adaptaciones menores. Una adaptación es el uso de colores representativos de las diferentes zonas, lo cual podría ser considerado como una adecuación estética que supone una afinidad cultural con los niños. Los muebles usados son los mismos en todas las casas, pero sí se dota de equipamiento para climas extremos (calefactores, ventiladores), mosquiteros, celdas solares, sistemas de captación de agua de lluvia, etcétera.

El orden de ejecución de los componentes de los programas no es flexible y limita la toma de decisiones de las comunidades escolares

Al abordar el criterio de adaptabilidad, emerge también el tema de la flexibilización de los componentes de los programas y su orden de ejecución. Esto es particularmente importante para el PRE, Escuelas Dignas y Escuelas al CIEN. En general, en todos los estados de la muestra se considera que una de las limitaciones que tienen los programas es que no permiten la realización de ciertas obras como, por ejemplo, espacios recreativos o techumbres, sin antes haber cubierto favorablemente los primeros componentes. Si bien

éstos son aspectos de menor importancia que las aulas y los baños, también son parte de las necesidades contextuales y climáticas que frecuentemente refieren las escuelas:

[...] las Reglas de Operación no nos permiten que construyamos una cancha, no nos permiten que construyamos techumbres, y bueno, en las localidades retiradas pues llueve mucho o hace mucho sol, y los niños tienen que hacer actividades artísticas o deportivas; entonces éstos son como los grandes retos que tenemos todavía (entrevista Puebla, DEI).

Es importante, entonces, resaltar que la visión de mejoría que propone el PRE en ocasiones no coincide con las visiones específicas de las comunidades escolares. Esto se relaciona con la dicotomía entre el carácter generalizante de los programas y la posibilidad de tomar como base las necesidades y demandas de las comunidades escolares. Adicionalmente a la complejidad para lograr adaptabilidad, se debe considerar que la autonomía de la gestión supone una toma de decisiones que se ve acotada por las ROP:

[...] de repente por un lado: “sí, déjenlos hacer” y de repente por otro: “espérense tantito” [...] es distinto el tema de las necesidades. Si bien, por ejemplo, para una comunidad en un contexto urbano de educación básica regular un baño es fundamental, para un contexto rural no lo es tanto. Nos ha tocado ver en escuelas: “Oiga maestro, pues aquí en el censo dice que le falta el baño. –No, yo tengo letrina”. ¿Sí me explico? “–No maestro, esa letrina cámbiemela por un baño. –No”. Porque el mismo contexto está acostumbrado a esto, ¿no? Entonces nosotros con nuestra cosmovisión occidental de que ¡es baño, si no, no está bien! Pero, para ellos, en algunos casos logramos comprobar que para ellos la letrina era suficiente (entrevista Puebla, Coordinación del PRE).

Las AEL muestran sensibilidad ante las peticiones de adaptabilidad respecto al tipo de mejoras y su priorización. Sin embargo, no se plantean acciones concretas para flexibilizar la implementación. En el estado de Chiapas no se mencionan estrategias para la adaptación del programa a los contextos específicos ya que, desde el punto de vista de los implementadores, no hay cabida para tales consideraciones. La diferenciación que plantean viene establecida más bien por los niveles educativos y no en función de las particularidades locales. Con respecto al estado de Yucatán, no hay referencias de que las obras que se realizan con los recursos del PRE se adapten de manera particular a las características del contexto escolar; las necesidades no se atienden de forma diferenciada entre escuelas regulares y escuelas indígenas o comunitarias.

Los límites para la toma de decisiones de las comunidades escolares son claros en las ROP o en los lineamientos a través de los componentes y su orden de ejecución. En general, los estados llevan a cabo una labor de convencimiento con los directores cuando no hay coincidencia entre la escuela y los lineamientos sobre las prioridades de atención del plantel. En ocasiones, los directores se interesan en realizar obras superfluas, cuando están a la vista necesidades urgentes como la falta de agua o de sanitarios:

[...] de pronto no tienen las condiciones sanitarias ni de agua potable y es una cosa que focaliza el programa. Pero el maestro está pensando en su salón o en su dirección. A veces nos toca como medio orillar al maestro; hay quienes, bueno sí, entienden, “Sí, es cierto, me hace falta esto”. Y hay quienes de plano te dicen: “No, yo quiero esto” (entrevista Yucatán, Coordinación del PEC y PRE).

Me ha pasado mucho con lo de la Reforma Educativa y ahora Escuelas al CIEN, que vienen los profes y quieren construir una cubierta y sus baños están totalmente deteriorados; entonces, no sería congruente (entrevista Chihuahua, ICHIFE).

Sin embargo, es preciso indicar que las escuelas multigrado o de una sola aula, abundantes en la modalidad indígena, telesecundarias y servicios del CONAFE, enfrentan una problemática compleja para el almacenamiento de mobiliario, materiales educativos, etcétera, así como para el desarrollo de funciones de gestión. Por esta razón, requieren consideraciones particulares para la construcción de bodegas, espacios administrativos, cocina y comedor (especialmente si participan en el PETC). Estos espacios se apoyan en los últimos componentes de los programas analizados y, específicamente, en el PETC.

En el estado de Chihuahua se ha hecho especial énfasis en la autonomía de la gestión para la definición de mejoras en la infraestructura, ejemplificada con la consigna del PRE que se concreta en la posibilidad de que las comunidades escolares decidan. Sin embargo, esto es hasta cierto punto retórica, ya que la toma de decisiones se circunscribe a los lineamientos y componentes del programa. Lo mismo sucede con otros programas, como el de Escuelas Dignas:

El punto de partida es: tú decides. Ése es nuestro lema. Y por favor, díganme qué entienden por: tú decides. Bueno, que nosotros vamos a elegir en dónde y qué comprar, por dónde empezar a mejorar la escuela. Eso es la base de este programa (entrevista Chihuahua, Coordinación del PRE).

Si la carencia de una escuela es que no tiene bardeado su terreno, las bardas entran en el último componente: espacios abiertos. Les decimos: de barda ahora no podemos, tenemos que atacar los primeros componentes. Si los primeros componentes están en buen estado vamos en el orden y hasta que lleguemos al último componente. Si todo lo tienes bien, ya se te puede destinar todo el recurso a barda pero, mientras, no, porque tenemos que atacar la prioridad (entrevista Puebla, INIFED).

Es importante puntualizar también que los procesos autogestivos se encuentran en el centro de un debate sobre los límites de las comunidades escolares y sus miembros en la toma de decisiones.

Volviendo a lo de la Reforma, somos muy insistentes en que la autogestión es buena, pero no es tan buena que digamos, porque muchas veces esa autogestión les da la libertad al profe de decir: “Yo puedo hacer lo que yo quiera” (entrevista Chihuahua, ICHIFE).

Como se puede observar, la adaptabilidad tiene también una estrecha relación con la toma de decisiones sobre qué mejorar y qué priorizar. La autonomía de la gestión plantea el reto de permitir la flexibilización del programa para adaptar algunas de sus disposiciones al contexto. El ejercicio de esa autonomía es indispensable para lograr un grado de adaptabilidad que no sólo atienda el contexto sino también las necesidades detectadas por las comunidades escolares.

Como conclusión, el criterio de adaptabilidad generalmente no se cumple ante las ROP y los lineamientos que no consideran la flexibilización de sus componentes y su orden de ejecución en relación con necesidades y demandas de las comunidades escolares. La participación se acota particularmente al monitoreo de las obras y a la administración de los recursos (en el caso del PRE). Las condiciones geográficas y climáticas de las escuelas generalmente no son consideradas para generar nuevos diseños arquitectónicos, ni adecuaciones a los actuales. Tampoco los procesos de comprobación del ejercicio de los recursos son flexibilizados en atención a dificultades a las que se enfrentan las escuelas indígenas y telesecundarias. El caso del CONAFE es singular, ya que se observa apertura para adaptar el PRE en función de las condiciones de las localidades donde se ubican las escuelas y del monto tan reducido que se les ofrece en comparación con el resto de las escuelas beneficiarias. Es importante subrayar que la escasa adaptabilidad ocurre en la macro- y mesoimplementación, pero no en la microimplementación.

3.2.3. Coordinación y articulación en la implementación

La evaluación de estos criterios implica identificar la realización de acciones de coordinación y el establecimiento de mecanismos y acciones de comunicación entre las diferentes instituciones e instancias que se encargan de implementar los programas dentro del mismo nivel federal (el INIFED, SEP/SEB/DGDGIE, el CONAFE, la CDI) y, por otra parte, a nivel intraestatal (enlaces del INIFED, instancias de construcción de centros educativos a nivel estatal, coordinaciones estatales de programas federales, las delegaciones del CONAFE y de la CDI).

Coordinación y articulación a nivel federal

Es relevante mencionar que no se observa una coordinación entre la DGDGIE y el INIFED, previa a la publicación de listados entre quienes, a nivel federal, integran los de Escuelas al CIEN y los que integran los del PRE. El listado de beneficiarios de Escuelas al CIEN no es compartido con la DGDGIE antes de su publicación por el INIFED. La DGDGIE revisa listados de Escuelas al CIEN una vez publicados, y las AEL deben confirmar a su vez qué escuelas se mantienen en el PRE y qué escuelas optan por Escuelas al CIEN u otro programa que atienda carencias en infraestructura. Tampoco se observa que el INIFED comparta diagnósticos con la DGDGIE para la conformación de sus listados como una acción de coordinación que pudiera contribuir a constituir listados más pertinentes que los logrados basándose sólo en el CEMABE. Se hace evidente la necesidad de bases de

datos actualizables sobre el estado de la infraestructura de las escuelas, así como la falta de comunicación entre la DGDGIE y el INIFED, previa a la publicación de los listados de Escuelas al CIEN:

Justo ahorita que se publicaron los listados de Escuelas al CIEN, estamos revisando cuáles coinciden [con PRE]. En aquellas que coinciden, le estamos pidiendo a las entidades federativas que nos confirmen si se van a mantener en el Programa de la Reforma Educativa, en el sentido de que probablemente ya la inversión de infraestructura no es necesaria o no es prioritaria. Los lineamientos prevén incluso, antes de que existiera el Programa Escuelas al CIEN, que si existe otro programa estatal o federal que ya atiende las carencias en infraestructura, la autoridad educativa local nos diga y proponga otra (entrevista federal, DGDGIE).

Es decir, las acciones de coordinación que no se llevan a cabo a nivel federal deben resolverse a través de la articulación con las entidades federativas. Por otro lado, la DGDGIE reconoce la necesidad de un trabajo más coordinado con el INIFED para lograr una flexibilización de los modelos constructivos:

Muchas de las escuelas del programa de la reforma educativa son escuelas con un alto aislamiento geográfico, donde o es muy caro llevar un aula con esas características definidas por INIFED o no se puede definitivamente. Tenemos, incluso, escuelas que no pudieron al final participar por esa situación, y la verdad es porque faltó un poco el empuje en la entidad. Porque lo que sí hemos buscado, cuando la entidad nos ha advertido de este tipo de problema [...] es que se acepten modelos constructivos alternativos adecuados al contexto [...] Se estuvieron realizando algunas innovaciones como tratando de construir con modelos distintos; ha sido difícil, son poquitos los casos. Creo que ahí tenemos que trabajar mucho con el INIFED, porque sí, lo que hemos visto, se incrementan los costos y en muchas ocasiones no es viable (entrevista federal, DGDGIE).

Coordinación y articulación entre instancias de la AEL

La coordinación se da principalmente entre las siguientes instancias: coordinaciones de programas, organismos estatales de infraestructura y enlaces del INIFED. Un asunto central, que requiere una eficiente articulación entre las instancias federales y las AEL, es la definición de las listas de escuelas beneficiadas por los programas, la validación y el replanteamiento de escuelas susceptibles de ser apoyadas por los programas, sobre todo para identificar duplicidad de apoyos y para incorporar escuelas que no fueron seleccionadas y que cuentan con un rezago importante.

La coordinación nacional del PRE prioriza las escuelas que le interesa atender, incluyéndolas en los listados que entrega a las AEL. Los estados validan los listados y en esa validación pueden priorizar la inclusión de escuelas indígenas; por su parte, la DGDGIE revisa bases de datos que las AEL regresan con sus listados modificados y validados. En este

proceso de articulación para la determinación de listados finales, se expresan las prioridades que se establecen a nivel federal y a nivel estatal. En este sentido, es fundamental que los programas cuenten con disposiciones claras sobre la participación de las escuelas en cada programa. En el PRE, las escuelas beneficiarias deben registrar un fuerte rezago en su infraestructura; por lo tanto, no se considera la posibilidad de que una escuela reciba solamente apoyos para los componentes 2 y 3 orientados al fortalecimiento de la autonomía de la gestión; tampoco se plantea que las escuelas que están siendo acreedoras a los beneficios de Escuelas al CIEN puedan también acceder a los componentes 2 y 3 del PRE. Lo anterior remite a la necesidad de establecer combinaciones de apoyo por componentes, sobre todo cuando se articulan apoyos para el mejoramiento a la infraestructura y a la gestión en un solo programa.

Por otro lado, la desactualización del CEMABE requiere una constante articulación para la toma de decisiones con información actual y sujeta a verificación a nivel local. En casos como éste, la AEL debe articularse mediante los mecanismos establecidos para proveer información y proponer modificaciones a las listas de beneficiarios y, así, apoyar a escuelas que lo requieren:

Nos pasó que el CEMABE [...] para cuando llegó el programa pues ya la presidencia municipal había intercedido, ya había asociaciones civiles, ya había otras iniciativas, Escuelas Dignas, desde el INIFED, y habían otros programas que ya habían incurrido en estas escuelas con carencia y, entonces, cuando ya llegaba el Programa de la Reforma, pues ya no era necesario como tal y entonces se proponen algunas otras escuelas (entrevista Puebla, Coordinación del PRE).

La articulación ocurre también para aspectos de la implementación que tienen que ver con el apoyo técnico que incluye, por ejemplo, la supervisión de las obras, el apoyo a las escuelas para el ejercicio correcto de los recursos (sobre todo en PRE), etcétera. Desde la DGDGIE reconocen que tenían mucha experiencia en el apoyo a infraestructura, ya que con el PEC y el PETC no se han realizado obras de infraestructura de la envergadura de las que se proponen con el PRE. Por ello se reconocen las diferencias entre ambos programas y los retos que se están enfrentando:

El Programa de la Reforma Educativa es un programa nuevo, donde tomó mucha más fuerza económicamente y, por ende, lo demás, el componente de infraestructura. Digamos que el primer año nos focalizamos mucho en ello: ¿cómo le hacemos para la supervisión técnica, para la asistencia en materia de infraestructura?, que fue un reto que no habíamos visto. En Escuelas de Calidad, al ser los montos menores, las acciones de infraestructura que se hacen son más pequeñas [...] (entrevista federal, DGDGIE).

La articulación entre federación y las AEL posibilita una implementación más efectiva, por ejemplo, en casos de negociación para la adaptabilidad de los programas. Esto ocurre en el marco de una articulación entre instancias para establecer un diálogo y lograr acuerdos.

En el ámbito de la coordinación intraestatal, es relevante mencionar el caso del estado de Yucatán y su Programa Estatal de Apoyo a la Gestión Escolar (PEAGE), que integra a varios programas (PEC, PRE y Escuelas de Tiempo Completo) y permite identificar puntualmente dónde y cuáles son las ayudas que ofrece cada uno de estos programas. Desde la perspectiva de las autoridades educativas locales, esta integración permite clarificar y hacer más eficientes las acciones y los procesos de mejora de la infraestructura y del equipamiento:

En el estado ya no se visualizan estos programas como unitarios o independientes, sino que se creó a nivel estatal un solo programa que se llama Programa Estatal de Apoyo a la Gestión Escolar, que los contiene o integra a todos ellos. Esto nos ha ayudado a tener más claro el hecho de decir “bueno, tú estás en Escuelas de Tiempo Completo, ya no puedes estar en otro programa”. Esta vinculación de los programas nos ha permitido agilizar y ubicar muy bien a las que van a ser beneficiadas [...] y eso nos ha permitido también trabajar articuladamente para no duplicar recursos, para tener una mayor cobertura y todo lo que implica (entrevista Yucatán, Coordinación del PRE).

Si bien este programa estatal se abordará más ampliamente en la sección sobre gestión escolar, es importante mencionar que estrategias de coordinación como ésta contribuyen a que la AEL tenga la posibilidad de detectar duplicidad de beneficiarios en los programas para una implementación más efectiva. La misma estrategia se ha identificado en Puebla con resultados exitosos desde el punto de vista de los funcionarios estatales. En Chihuahua, las coordinaciones de los programas tienen comunicación y se coordinan para no duplicar apoyos, pero son oficinas separadas.

Las mayores dificultades de coordinación se ubican entre los organismos estatales de infraestructura y las coordinaciones de los programas (PRE, PETC y PEC). En el caso de Escuelas Dignas y Escuelas al CIEN, dichos organismos son los encargados de la implementación. Se observa una distancia entre dichas instancias, ya que la autonomía de la gestión promovida por programas como el PRE, el PETC y el PEC dificulta, desde la percepción de los organismos de infraestructura, la implementación de los programas. Esto pone en evidencia la necesidad de una coordinación no sólo para la selección de escuelas y la ejecución de obras, sino para dar sentido a esa autonomía de la gestión y la participación en todos los programas.

Coordinación y articulación para la microimplementación

Los supervisores y directores resaltan su posición marginal en la toma de decisiones sobre la inclusión de las escuelas como beneficiarias de los programas de infraestructura. No incorporar escuelas con graves carencias es una problemática que intentan resolver comunicándolo a las AEL. En varios estados ponen en duda la confiabilidad de los datos del CEMABE y los apoyos repetidos a escuelas que, incluso, han llegado a remodelar baños a dos años de haberlos construido. Ocurren casos de duplicidad de apoyos a una misma escuela.

La marginalidad de las escuelas en la toma de decisiones se agudiza, desde la perspectiva de los directivos de las escuelas, al no tener la posibilidad de decidir qué mejorar en sus escuelas por los límites de los componentes y su orden de ejecución. Esto es particularmente preocupante en el PRE ya que, teóricamente, para su microimplementación se requiere la participación del CEPS en la toma de decisiones y en la administración del apoyo económico.

En el ámbito de coordinación para la implementación del PRE, es importante señalar la importancia del acompañamiento a las comunidades escolares y a los CEPS desde la AEL. Este acompañamiento puede ser concebido como un tipo de coordinación. Para ello, en Chihuahua se ha recurrido a capacitar a los presidentes de los CEPS para hacerlos conscientes de su labor:

Lo estamos haciendo en el marco del programa pero la pregunta es: ¿qué tanto opera el Consejo Escolar y cuál es su capacidad de gestión? Para mi gusto personal hay mucho rezago. Creo que falta mucho para que realmente operen como tal los Consejos Escolares de Participación Social. Ahora que aprendieron cómo se maneja el programa se están reordenando (entrevista Chihuahua, Coordinación del PRE).

Existen nudos problemáticos en la coordinación en el ámbito de la microimplementación, es decir, la implementación que ocurre a través de las relaciones que se establecen entre actores inmediatos de la escuela, como directores y padres de familia. Se han presentado inconformidades por parte de estos últimos porque no fueron consultados con respecto a los arreglos realizados entre directores y empresas constructoras.

El año pasado nosotros nos dedicamos a capacitar a los directores. Este año nos dimos a la tarea de capacitar de manera obligatoria al director y al presidente del Consejo Escolar. Los resultados son distintos. El año pasado hubo más decisión unilateral del director; aunque le decíamos que tenía que consultar, realmente en muchos casos no lo hizo. Y ahora hicimos conscientes a los presidentes del Consejo Escolar de que tenían ellos que firmar y saber qué estaban firmando y qué responsabilidad tenían al firmar [...] Un problema muy simple: el precio de un aula, el año pasado fue un arreglo director–constructor y los papás no supieron y ahí tuvimos algunos casos donde nos reclamaban: “No, es que yo no supe qué pasó”. Pues ahora nos dimos a la tarea, fue un trabajo doble al informarles, han estado más pendientes de con quién se contrata (entrevista Chihuahua, Coordinación del PRE).

Esta circunstancia obligó a las instancias encargadas de la implementación del PRE a una vigilancia más estrecha, a proporcionar información oportuna a todos los actores involucrados y a atender las inquietudes de los padres de familia o directores en cuanto al funcionamiento del programa con resultados que se consideran positivos. Los padres de familia y los directivos muestran un mayor conocimiento del programa y de las responsabilidades de los CEPS en su operación.

La coordinación de las instancias estatales con las escuelas también se da en materia de supervisión. En Chihuahua, por ejemplo, el Instituto Chihuahuense de Infraestructura Física y Educativa (ICHIFE) supervisa la calidad de la construcción cuando se trata de obras mayores; en cambio, cuando son rehabilitaciones menores o pintura, quien supervisa es el director de la escuela. En general, en todos los programas los CEPS o comités de los programas actúan como monitores de los avances de las obras y de su ejecución. En Yucatán, se otorga apoyo técnico para la construcción y el equipamiento de cocinas y comedores de características adecuadas para el servicio de alimentación que ofrece el PETC. Un problema relevante, identificado desde las instancias de microimplementación, es la existencia de obras inconclusas por parte de las constructoras autorizadas, y el poco o nulo apoyo legal por parte de las AEL o el INIFED para lograr su conclusión con calidad, a pesar de que los lineamientos indiquen procedimientos al respecto.

En conclusión, la coordinación horizontal entre instancias federales, así como entre instancias al interior de las entidades federativas, es en general deficiente si se considera que la definición de beneficiarios de los programas se realiza sin previa comunicación entre instancias federales como la DGDGIE y el INIFED. Sin duda, la DGEI, el CONAFE y la Dirección de Telesecundarias deben erigirse como interlocutores cruciales para el posicionamiento de sus escuelas como beneficiarias de los programas. La coordinación entre instancias en las entidades federativas también es crítica, sobre todo entre las coordinaciones de los programas y los organismos de infraestructura estatales. Asimismo, es importante que las DEI, direcciones de telesecundarias y el CONAFE posicionen a sus escuelas para el replanteamiento de beneficiarios desde las AEL. Sin embargo, vale la pena resaltar la importancia de estrategias estatales para la coordinación de programas federales como las de Yucatán y Puebla.

Se observa que la articulación entre las instancias federales y estatales, y a su vez con los actores educativos en las supervisiones y escuelas, está mediada por las atribuciones emanadas de los programas, así como por los contextos y relaciones que se establecen entre los actores. Sin duda, el entramado de relaciones entre instancias constituye un reto importante al interior de las AEL, ya que ahí es donde se identifican las mayores dificultades para la articulación. Sobresale la necesidad de establecer canales fluidos de articulación entre las instancias estatales y las escuelas, orientados a compartir información sobre las necesidades de las escuelas y, con ello, fortalecer la toma de decisiones.

3.3. Conclusión del diseño y la implementación de los programas que atienden infraestructura y equipamiento

Hasta aquí, se ha mostrado un análisis del diseño y la implementación del PEC, del PETC, de Escuelas Dignas y del PRE en los estados de la muestra. En el caso de Escuelas al CIEN sólo se mostraron elementos iniciales de la implementación, pero no propiamente una evaluación de su implementación. Sin duda, se registran avances en el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento, lo que constituye un elemento prioritario para la

calidad en la educación desde la perspectiva del gobierno federal, por el número de escuelas que han sido susceptibles de apoyo.¹⁴ Sin embargo, es preciso mencionar que, para algunos funcionarios y figuras educativas en las entidades federativas, el ámbito de la infraestructura y el equipamiento ha sido sobredimensionado presupuestalmente, en detrimento de aspectos de gran relevancia para una educación de calidad como la formación docente inicial y continua, la producción de materiales en lenguas indígenas, etcétera.

En términos del diseño de los programas, se identifican tres grandes problemáticas: 1) se observa una tendencia a sugerir una población objetivo vulnerable y en rezago, y, por lo tanto, a escuelas indígenas y telesecundarias, aunque no en todos los programas se indica de forma explícita como en el PEC, Escuelas Dignas y Escuelas al CIEN, lo cual representa un problema importante; 2) la designación vertical de los listados de escuelas beneficiarias parece constituir una tendencia en los programas analizados, lo cual puede significar un avance en términos de focalización de las escuelas indígenas y telesecundarias; sin embargo, se requiere mayor contundencia desde las AEL para incentivar la incorporación de escuelas del subsistema indígena; las ROP tienen un margen de interpretación que prácticamente deja en manos de las AEL la posibilidad de incentivar la inclusión de estas escuelas entre las beneficiadas; 3) el PRE no asigna montos de apoyo económico en función de criterios diversificados (sólo lo hace en función de la matrícula y con un monto fijo para el CONAFE) ni a partir de fuentes diagnósticas actualizadas (sólo se remite al CEMABE); y 4) no se apunta a posibilitar la pertinencia de las mejoras en la infraestructura, por la rigidez de los componentes de todos los programas, su orden de ejecución y la normatividad técnica existente desde el INIFED.

Se hace evidente una tensión entre una idea de equidad que apunta a apoyar equilibradamente a todos los niveles y modalidades, y otra que apunta a que la equidad se logra al redistribuir el acceso y la oportunidad, lo que implicaría incluir a más escuelas y otorgar más apoyos a quienes más carencias tienen. Se identifica que prevalece la idea de apoyar a todos los niveles y modalidades sin precisamente dotar de más apoyos a los NNA indígenas. Esta tensión se relaciona con una noción de inclusión que se refiere a la población vulnerable y en rezago como un gran grupo homogéneo en el que la población indígena está inserta.

La equidad no es un criterio que pueda ser evaluado positivamente con respecto al CONAFE, ya que sus servicios sólo reciben apoyo del PRE (y recientemente del PEC) con un monto mucho menor que las demás escuelas, incluso en comparación con las que tienen una matrícula del mismo tamaño (el rango entre 1 y 25 alumnos). Sin duda, el criterio de la matrícula para definir los montos del apoyo económico no garantiza equidad ni para los servicios del CONAFE ni para las escuelas indígenas y telesecundarias que cuentan con matrículas reducidas y, a la vez, grandes necesidades. La inequidad se agudiza para el

¹⁴Tomando en cuenta los programas que únicamente coadyuvan al mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento, se contabilizan 1 196 preescolares indígenas, 1 155 primarias indígenas y 1 047 telesecundarias apoyadas por Escuelas Dignas de 2013 a 2015; en el ciclo 2015–2016, Escuela al CIEN apoya a 1 511 preescolares indígenas, 1 225 primarias indígenas y 1 126 telesecundarias. El PRE con su componente 1 ha apoyado en dos ciclos escolares (uno como PEEARE) a 2 261 preescolares indígenas, 2 681 primarias indígenas y 1 236 telesecundarias.

CONAFE, ya que, según funcionarios a nivel federal y estatal, el PRE constituye la única fuente de recursos disponible para el mejoramiento de infraestructura a partir de 2015. Esto sin duda constituye un asunto central para el CONAFE, que ha tenido que recurrir a fundaciones, asociaciones civiles, empresas, etcétera, para allegarse recursos para el mantenimiento y el mejoramiento de los servicios.

En cuanto a la implementación, se identifican, principalmente, tres problemas: 1) las AEL son actores clave para concretar esfuerzos de equidad, ya que pueden disponer de información actualizada recurriendo a jefaturas de sector, supervisiones y directamente a las escuelas, y tienen la capacidad de influir y modificar las listas de beneficiarios de los programas favoreciendo a escuelas indígenas y telesecundarias; sin embargo, su papel, hasta el momento, ha sido limitado; 2) las adaptaciones en la implementación son escasas, sobre todo a nivel de la microimplementación y, en general, los programas no dan cabida a recuperar lo que las comunidades escolares requieren debido a los límites que establecen los componentes y su orden de aplicación; y 3) la coordinación y la articulación eficientes son condiciones indispensables para consolidar listas de escuelas beneficiadas sin incurrir en duplicidad de apoyos ni en omisión en la inclusión de escuelas con grandes necesidades; no obstante, se identificaron importantes retos pendientes al respecto.

Un avance importante en la implementación lo constituye el hecho de que en todos los programas se han incluido escuelas indígenas y telesecundarias, aunque con variaciones por estado. El énfasis que se ha hecho en cada programa y entidad federativa varía, lo cual indica que es necesario sensibilizar a las AEL para el fortalecimiento de acciones que conduzcan a una mayor redistribución de acceso y oportunidad de mejorar la infraestructura y el equipamiento de las escuelas. La implementación es la etapa ideal para fortalecer la equidad a través de iniciativas estatales. Es importante que las DEI, junto con las coordinaciones de los programas, asuman el reto de impulsarlas.

Se han registrado avances en las rehabilitaciones de las Casas y Comedores del Niño Indígena; sin embargo, el presupuesto es insuficiente y muchas casas esperan mejoramientos integrales, que incluso requieren construcciones y equipamiento totalmente nuevos.

Por lo que se refiere a las principales problemáticas en la implementación, se identifican problemas de coordinación y de falta de comunicación entre las diversas instancias que operan los programas que se encargan del eje de infraestructura y equipamiento a nivel federal y en las entidades. No se observa una coordinación entre la DGDGIE y el INIFED, para la integración de listados de escuelas beneficiarias.

Por otra parte, para la implementación del PRE, la relación entre la federación y la entidad se presenta de una manera más vertical, pues el padrón de beneficiarios está definido desde la federación, por lo que los estados se perciben, en algún sentido, como ejecutores del programa. La definición vertical de escuelas participantes en los programas dificulta los procesos de planeación y la disposición de las comunidades escolares para asumir los trabajos derivados de recibir apoyos. Esto conduce a profundizar el

debate sobre la definición vertical de beneficiarios o las convocatorias que posibilitan acuerdos previos en las escuelas para participar.

Sin embargo, en este esquema de designación de beneficiarios “desde arriba”, tanto la articulación con la federación como la coordinación en el interior de las AEL son condiciones indispensables para la definición de listas de beneficiarios con un sentido de equidad: evitar duplicidad de apoyos entre los programas que buscan fortalecer la gestión y, al mismo tiempo, la infraestructura (DGDGIE) y los que sólo se enfocan en la infraestructura (INIFED).

Los estados de Puebla y Yucatán son los que refieren mejores resultados en el tema de coordinación, por la creación de oficinas que agrupan la operación de todos los programas federales, así como por sus estrategias de regionalización con el establecimiento de centros regionales en diferentes puntos de esos estados. Por lo demás, no hay referencias a acciones sistemáticas o estrategias claras e institucionalizadas para mejorar este ámbito. La coordinación efectiva, por supuesto, beneficia a todas las escuelas, no sólo a las indígenas, ya que posibilita la detección de escuelas en precarias condiciones y sin apoyo, evita la duplicidad de apoyos a una misma escuela, prioriza el apoyo a escuelas indígenas o ubicadas en regiones indígenas y dota de apoyo técnico continuo a las escuelas.

En cuanto a la adaptabilidad en la implementación, el PEC, el PETC y el PRE son programas con una mayor flexibilidad que Escuelas Dignas y Escuelas al CIEN; esto ocurre porque sus componentes para el fortalecimiento de la gestión son más generales. Además, en sus ROP y lineamientos se considera que la participación de la comunidad escolar en la toma de decisiones es central, por ejemplo, sobre el ejercicio de los recursos y las mejoras a realizar en el marco de los componentes. Esto sin duda favorece el planteamiento de una implementación que se adapte a los contextos y a necesidades específicas. Sin embargo, un problema para las escuelas es la generación de sobrecarga administrativa por el hecho de ser beneficiarias de este tipo de programas.

Otro reto importante es la focalización y la flexibilidad en los programas; se requieren subfocalizaciones, posibilidad de adaptaciones en los procesos, en los apoyos y en los criterios de gasto, sobre todo a nivel de la microimplementación. En general, no existen consideraciones con respecto a la contextualización de la infraestructura según el clima o el área geográfica; sólo se encuentran ejemplos aislados que requieren un gran esfuerzo de gestión para el que los directores de escuelas indígenas no tienen recursos ni tiempo, dadas sus múltiples responsabilidades. El Programa Escuelas Dignas era el menos flexible y se implementaba, en general, siguiendo la norma de cubrir en orden riguroso los componentes que lo integraban. Se infiere que lo mismo está ocurriendo con Escuelas al CIEN.

Por último, las condiciones económicas de las familias en el medio indígena no permiten sufragar los costos del mantenimiento de la infraestructura y del equipamiento de las escuelas, así como del pago de los servicios. Existe una problemática importante en torno a la falta de recursos periódicos para estos fines, que deriva en la no gratuidad de la educación pública y en la transferencia de las responsabilidades del Estado a los padres de familia y a la sociedad civil.

4. Gestión escolar y participación comunitaria

La política pone a la escuela en el centro del proceso educativo, y para ello el impulso a la autonomía de la gestión escolar y a la participación social como derechos se fundamenta en la emisión del Acuerdo 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los programas de gestión escolar, del plan Escuela al Centro¹ y del Acuerdo 02/05/16 por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación.²

En el Acuerdo 717, que emite los lineamientos para formular los programas de gestión escolar (2013), la autonomía de la gestión se define como “la capacidad de la escuela de educación básica para tomar decisiones orientadas a mejorar la calidad del servicio educativo que ofrece. Esto es, que la escuela centra su actividad en el logro de aprendizajes de todos y cada uno de los estudiantes que atiende”. En el Acuerdo se menciona que la gestión se sustenta en la evaluación para la mejora continua, la planeación anual de actividades, la administración de recursos para mejorar la infraestructura, comprar materiales educativos, resolver la operación básica de la escuela y propiciar la participación de la comunidad escolar bajo el liderazgo del director.

Varios programas e instancias se han enfocado en este objetivo:

- Programa Escuelas de Calidad (PEC)
- Programa de la Reforma Educativa (PRE)
- Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC)
- Apoyo a la Gestión Escolar (AGE)
- Consejos Escolares de Participación Social (CEPS)
- Programa de Apoyo a la Educación Indígena (PAEI)

Específicamente para escuelas indígenas, se publica el proyecto Fortalecimiento de la Autonomía de Gestión Escolar Plan Indígena 2014,³ en el marco de la Reforma Educativa. La Subsecretaría de Educación Básica (SEB), a través del PEC y del PETC, y en coordinación con el Banco Mundial, plantea acciones para atender a un mayor número

¹ Este plan fue anunciado el 25 de enero de 2016. No ha sido posible evaluar su implementación, sólo su diseño.

² Sustituye al Acuerdo 716 del 4 de marzo de 2014 y fue publicado el 9 de mayo de 2016. No ha sido posible evaluar su implementación, sólo su diseño.

³ En adelante, se hará referencia a este proyecto como Plan Indígena 2014.

de escuelas indígenas a fin de lograr la autonomía de la gestión. El objetivo del Plan Indígena es:

[...] asegurar que las escuelas indígenas se beneficien en igual o mayor medida del proyecto financiado con recursos del crédito otorgado por el Banco Mundial para el fortalecimiento de la autonomía de la gestión escolar, que tiene como objetivo mejorar la capacidad de gestión de los directivos y de las escuelas y la participación de los padres de familia para reducir la deserción, la repetición y las tasas de reprobación de los estudiantes (SEP y Banco Mundial, 2014, p. 19).

De esta manera, los programas incluidos dentro del plan –el PEC y el PETC– contribuyen a este objetivo, conjuntando esfuerzos coordinados con la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) para la focalización de escuelas y la difusión de información, con el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) para asignación de recursos, estrategias de atención y formación a padres de familia, así como con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

La gestión escolar y la participación social, articulada formalmente a través de los CEPS, son indispensables para el logro de los aprendizajes. Los CEPS coadyuvan a la gestión escolar y desempeñan un papel central en la implementación de los programas. Las Asociaciones de Padres de Familia (APF) también juegan un rol importante en la estrategia compensatoria AGE, ya que son quienes administran este apoyo. En el caso de los servicios del CONAFE, las Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria (APEC) son conformadas por padres de familia responsables de que los servicios se establezcan y permanezcan en las comunidades, participando en los procesos de aprendizaje y de gestión escolar. Es relevante subrayar que la participación de sus miembros no sólo es deseable sino necesaria, incluso en actividades pedagógicas, a diferencia de la participación en los CEPS y las APF. Por otro lado, el funcionamiento de las Casas y Comedores del Niño Indígena dependen de los Comités de Apoyo. La conformación de estos comités muestra que el sostén de las casas no depende únicamente de los padres de familia, sino de los habitantes de las comunidades donde se ubican dichas casas, que son los principales miembros de estas instancias. Por ello, la gestión de las casas y la participación de la comunidad van de la mano en el diseño del PAEI.

Los participantes de la consulta y los actores educativos que integraron los grupos de discusión que se organizaron para esta evaluación plantean problemáticas que, como veremos más adelante, obstaculizan la autonomía de la gestión en los términos que el diseño de acciones y programas plantean. Entre los principales problemas enunciados se encuentran la multiplicidad de funciones y actividades del docente (que en muchos casos también funge como director); una sobrecarga de trabajo en condiciones poco propicias (falta de equipo de cómputo, de conectividad, de apoyo administrativo, etcétera); liderazgo deficiente de los directores; el hecho de que los padres asumen sólo responsabilidades de mantenimiento de la infraestructura; la necesidad de obtención de recursos para materiales y la distribución deficiente de los libros.

Por su parte, en la investigación educativa se han documentado problemáticas como las siguientes: prevalece una noción vertical y administrativa de la gestión escolar, aunada a un deficiente liderazgo de los directores y supervisores; existe poco reconocimiento a las peculiaridades de la gestión escolar en el contexto indígena, así como a las formas y a los ámbitos de participación diferenciadas que se observan en estas comunidades; la autonomía de la gestión es interpretada como la transferencia de la responsabilidad a los padres de familia en cuanto a lograr una educación de calidad; los procesos participativos en la escuela se ven obstaculizados por la separación entre escuela y comunidad, así como por barreras lingüísticas relacionadas con la escolaridad entre alumnos–padres–docentes, lo cual profundiza la distancia entre el currículum y los saberes locales que portan los padres; se observa poca participación de los padres en el cumplimiento y seguimiento de las Rutas de Mejora, limitándose al mantenimiento de la escuela y a escasos procesos de consulta; se presenta una tensión entre las formas de participación comunitaria y la participación institucionalizada y normada desde la Secretaría de Educación Pública (SEP) y se identifica un deficiente funcionamiento de los CEPS que impacta en el logro de los alcances que se plantean en su diseño.

Los referentes de mejora para el eje de gestión escolar y participación comunitaria son los siguientes: una política de gestión escolar que considere las características propias de las escuelas indígenas y telesecundarias, que en su mayoría son unitarias y bido-centes y son encabezadas por directores que a la vez son docentes; directivos que sean líderes con actitudes favorables para el trabajo que desempeñan, con compromiso con la comunidad y vocación de servicio, con capacidad para adecuar el currículum a los distintos contextos comunitarios y que rindan cuentas. Para una atención pertinente, se debe contar con supervisiones por nivel educativo, con los recursos para visitar a las escuelas bajo su jurisdicción de forma oportuna, continua y haciendo énfasis en la gestión académica. Para el fortalecimiento de la autonomía de la gestión se requieren apoyos económicos y técnicos continuos; esto no implica la transferencia de la responsabilidad económica para el funcionamiento de las escuelas. Se reconocen las formas de participación de las comunidades, que no precisamente coinciden con la estructura y las dinámicas que se proponen para los CEPS. Estos referentes emanan de la consulta y de las opiniones de gestores educativos de la modalidad indígena, esto es, de jefes de sector, supervisores y directores participantes en los grupos de discusión.

En cuanto a las Casas y Comedores del Niño Indígena, el referente de mejora se asocia con la participación contundente y activa de los padres de familia, de las comunidades anfitrionas de las casas y comedores y de las autoridades locales con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), sus delegaciones estatales y los jefes de casas y ecónomas, para el funcionamiento de las casas a través de un presupuesto suficiente y oportuno, y de apoyo técnico proveniente del PAEL.

4.1. Análisis del diseño de los programas que coadyuvan a la gestión escolar y a la participación comunitaria

A continuación se presenta un análisis organizado a partir de tres criterios de evaluación del diseño de los programas que apoyan a la gestión escolar (que atienden al Acuerdo 717 y, en teoría, al Plan Indígena 2014) y de los CEPS como instancias que formalizan la participación en las escuelas: congruencia, pertinencia y coherencia.

4.1.1. Congruencia en el diseño

La congruencia en el diseño de los programas se observa a partir de la existencia de un diagnóstico que los fundamente, en el que se identifiquen las necesidades de los contextos escolares específicos, particularmente en escuelas indígenas, telesecundarias y servicios educativos de CONAFE.

Al analizar los planteamientos del Acuerdo 717, se observa que sus propuestas emanan de un diagnóstico que se enfoca en los problemas de gestión escolar de las escuelas de organización completa en contextos urbanos. No remiten a las problemáticas de las escuelas indígenas, unitarias, bidocentes, en contextos rurales. Si bien el logro del aprendizaje es el objetivo de todas las escuelas y éste se alcanza a través de la mejora continua liderada por el director, no todas las escuelas cuentan con las condiciones, apoyos técnicos y económicos, tipo de organización y personal para cumplir esa meta. Se considera que la generalización de las problemáticas de gestión escolar y las características y condiciones de las escuelas para llevarla a cabo constituyen un problema presente, tanto en los lineamientos del Acuerdo 717 como en el Plan Escuela al Centro, y en el diseño de programas como el PEC, el PETC y el PRE. Estos programas se diseñan para contribuir a la mejora de las condiciones de las escuelas; sin embargo, no aportan soluciones a problemáticas específicas derivadas del tipo de organización de las escuelas (completa, bidocente, unitaria, etcétera), de la presencia o no de personal de apoyo técnico y administrativo, de su ubicación geográfica, de visiones específicas de la gestión, ni sobre la participación en contextos indígenas. Esto se abordará a partir del criterio de pertinencia.

El Acuerdo 02/05/2016 establece en sus lineamientos una conformación específica de los CEPS en las escuelas indígenas, y no se hace evidente que, en la emisión de este nuevo acuerdo, se haya partido de un diagnóstico sobre el funcionamiento de los CEPS en escuelas indígenas y telesecundarias.

Por otro lado, el Plan Indígena 2014, diseñado para asegurar que las escuelas indígenas sean beneficiadas por los programas de apoyo a la gestión escolar, plantea un diagnóstico de las escuelas indígenas en términos de sus niveles de logro escolar, deserción y rendimiento académico, reconociendo que las acciones para lograr una educación de calidad han sido desiguales e inequitativas. Sin embargo, no parece recuperar a profundidad los resultados de la consulta que realizaron en 20 escuelas de cinco estados, relativos a

las condiciones de las escuelas, su organización y el personal que las atiende; así, alude de forma secundaria a los contextos en los que se pretende implementar los programas.

En el análisis del esquema de organización y acompañamiento de Escuela al Centro, en función de su congruencia, se observa que el diagnóstico que presenta corresponde, en términos generales, a la problemática de todas las escuelas, incluyendo a las indígenas y a las telesecundarias, pero no considera problemáticas específicas sobre estas modalidades. Aunado a ello, en su mayoría, las acciones no van dirigidas a estas escuelas, ya que se orientan a resolver problemáticas de escuelas de organización completa al plantear, por ejemplo, dotarlas de subdirectores académicos y de gestión escolar. En el diseño del plan Escuela al Centro, se considera que los programas como el PEC, el PETC y el PRE coadyuven a crear las condiciones para la autonomía de la gestión, sin considerar el grave rezago en que se encuentran las escuelas indígenas, telesecundarias y servicios del CONAFE.

Al analizarse la congruencia, puede apreciarse que, en los tres programas —el PEC, el PETC y el PRE—, los criterios para definir a los potenciales beneficiarios están asociados con condiciones de marginación, aunque no precisamente de carencias o rezagos en sus condiciones para ejercer una gestión autónoma más allá de la infraestructura y el equipamiento. “Es una estrategia de igualdad social, de buscar equilibrar socialmente las desventajas que tienen esas escuelas por las condiciones socioeconómicas de las localidades en las que están” (entrevista federal, DGDGIE).

En el caso del PRE, su base para definir a los beneficiarios es el Índice de Carencia Educativa (ICE)⁴ derivado del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), sin considerar aspectos relacionados con los docentes y los directivos o los resultados de pruebas estandarizadas. Respecto del PEC, la SEP le sugiere a las AEL que la mayoría de las escuelas que elijan se encuentren en localidades marginadas, según el índice del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Por su parte, en el PETC se menciona de manera general que la elección de las escuelas beneficiarias debe ser planteada conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria, agregando otros requisitos que posibiliten la operación del programa (por ejemplo, escuelas sin turno vespertino, docentes disponibles sin doble plaza). Adicionalmente, se presentan datos diagnósticos de dos problemáticas que fundamentan la creación de este programa: una jornada escolar insuficiente y la necesidad de nivelación de los alumnos con menor aprovechamiento.

El problema que se da es que se generan huecos de aprendizaje. Esto es, un niño pasa al siguiente grado escolar con diez, pero también pasa al siguiente grado escolar con seis. Pero es mucha la diferencia que hay, los niños que enfrentan el siguiente grado con esas deficiencias de conocimiento. ¿En qué momento el maestro tiene tiempo para nivelar el grupo? Y en las escuelas indígenas se eleva la problemática porque la

⁴ Considera las siguientes variables: tipo de construcción y material del inmueble, disponibilidad de agua, baño, letrina u hoyo negro, y equipamiento básico del aula.

mayoría de las escuelas trabajan con una modalidad que se llama multigrado, pues un maestro tiene que atender más de un grado y, de por sí, para atender un grado el programa es complejo, imagínese para atender más (entrevista federal, DGDGIE).

Sin embargo, en el diagnóstico que presentan los funcionarios no se hace referencia a problemas específicos en el plano de la gestión escolar y la participación. Autonomía de la gestión y participación no son fines en sí mismos, sino medios para lograr aprendizajes y tener una educación de calidad. Es importante contar con diagnósticos que visibilicen cómo se vive la gestión escolar y la participación en las escuelas de diferentes contextos y modalidades, y que sean tomados en cuenta para el diseño de la política y los programas, específicamente para la definición de su población objetivo y de acciones diferenciadas. Por tal motivo, en su diseño estos programas cumplen parcialmente con el criterio de congruencia.

Por otro lado, no se observa congruencia en la estrategia compensatoria AGE ya que, si bien se ha identificado que una de las principales preocupaciones de las comunidades escolares es lograr el mantenimiento de las escuelas y la disponibilidad de materiales educativos, el monto de los apoyos⁵ es insuficiente para solventar las necesidades, considerando que son apoyos anuales y de montos reducidos.

Para el caso de los servicios del CONAFE, es notorio que su precariedad y su matrícula no sean criterios considerados para obtener apoyos económicos correspondientes a escuelas regulares de hasta 25 alumnos para los componentes 1 y 2 del PRE.⁶ Un servicio del CONAFE con el mismo rango de alumnos que una escuela indígena de 1 a 25 requeriría un apoyo económico igual al de la escuela indígena que es susceptible de recibir más, de acuerdo con lo expresado en los Criterios Operativos del PRE. El trato diferencial a los servicios del CONAFE es evidente, y esto es observable en la marginalidad de sus condiciones respecto al resto del sistema educativo nacional a nivel básico. Los diagnósticos que pueden derivarse del CEMABE revelan la necesidad de apoyos más contundentes para estos servicios, sobre todo considerando que la gestión escolar recae en gran medida en manos de las APEC, esto es, en el financiamiento de la gestión por parte de los padres de familia, lo cual conduce a calificar de incongruente el diseño del PRE en este sentido.

En lo referente a la participación, se analiza la congruencia de los CEPS. La participación a través de los CEPS supone la necesidad de formalizar instancias que reúnan a los padres de familia con actores extraescolares, para coadyuvar en la gestión escolar. Su diseño apunta a una noción de participación con objetivos generalizables y acotados a los límites que la SEP define en el Acuerdo 02/05/16 recientemente publicado. Para ser congruente, el diseño de los CEPS, como instancia de participación, supondría diagnosticar la participación que se ha registrado a través de los CEPS para más adelante definir lineamientos adecuados.

⁵ Determinados por matrícula en preescolar y secundaria, y número de docentes en primaria.

⁶ Todos los servicios del CONAFE que son beneficiarios del PRE obtienen un apoyo de 50 mil pesos, sin importar el ICE del centro escolar, ni ser susceptibles de recibir apoyos de acuerdo con la matrícula como las demás escuelas. Sobre esto se abunda en el capítulo de "Infraestructura y Equipamiento".

Por otro lado, la congruencia en el diseño del PAEI obedece a las necesidades detectadas no solamente en la niñez que cursa el nivel básico, sino también en la de ampliar su cobertura hasta el nivel superior. A esto se le añaden datos diagnósticos de las cambiantes relaciones con la SEP, las cuales plantean retos como el reemplazo de los docentes en su función de jefes de las casas, así como la operación de las casas a pesar de sus límites presupuestales. El diseño de PAEI involucra a miembros de la comunidad donde se ubica la casa, así como a los padres de familia, para su operación y las tareas de gestión. Los límites presupuestales propician una participación más sustantiva de municipios, asociaciones civiles, fundaciones y otros, para resolver la operación de estos espacios. La precariedad presupuestal y la falta de atención por parte de la SEP han conducido a modificaciones en el diseño del programa, según funcionarios de la CDI que operan el PAEI a nivel federal y estatal.

En conclusión, se observa que la congruencia de las políticas de gestión y de los dispositivos de participación encuentran sus límites en el carácter generalizante de los diagnósticos a los que se recurre, lo que a su vez genera programas y acciones con procesos, objetivos y medios generalizantes y estandarizados. Es importante contar con diagnósticos por modalidad, nivel y entidad federativa, para así lograr diseños que atiendan una diversidad de características, condiciones y necesidades. La congruencia en el diseño de los programas y acciones está directamente relacionada con la pertinencia. No basta con la meta de incorporar a más escuelas indígenas, telesecundarias y servicios del CONAFE como beneficiarias, atendiendo al rezago y a la histórica falta de atención que se detecta en los diagnósticos; es necesario considerar las necesidades que enfrentan y los contextos en los que operan.

4.1.2. Pertinencia en el diseño

La pertinencia emerge de reconocer la existencia de una diversidad de escuelas, a partir de sus tipos de organización, condiciones materiales, recursos humanos y contextos culturales y lingüísticos, así como la consideración e inclusión de sus necesidades en el diseño de las políticas, estrategias y programas.

Al analizar la pertinencia del esquema Escuela al Centro se hace evidente que el punto de partida es una idea homogénea de escuela y una misma política para todas.

La línea establecida tiene que ser para todas, si no, tendríamos que hacer la política de autonomía para escuelas indígenas, la política de autonomía de gestión para escuelas urbanas, ¿no? Es la política de autonomía de la gestión en su conjunto, porque cada escuela hace el traje a su medida, toma los elementos que realmente le funcionan, y son los que adapta la escuela; eso es lo ideal, eso es lo que se busca. Entonces la política es general, tiene que ser general. Por eso yo me atrevería a decir que sí, tenemos que continuar en ese camino de hacerla general. La parte específica, conforme va bajando la cadena, ahí sí le corresponde al supervisor ver que se establezcan las cosas que requieren de escuela en escuela, de toda esta política que se está generando (entrevista federal, DGDGIE).

En Escuela al Centro no se plasma ninguna acción para escuelas unitarias, bidocentes o con grupos multigrado, cuya normalidad mínima de operación escolar es afectada por el exceso de carga administrativa de los directores–docentes. Tampoco se proponen acciones para asegurar que las escuelas cuenten con supervisión por niveles educativos (especialmente importante para escuelas preescolares, a las que se asignan generalmente supervisores de primaria que no tienen conocimientos sobre la gestión académica para ese nivel). No se prevén acciones específicas para fortalecer los CTE en las escuelas indígenas y telesecundarias atendiendo a las condiciones particulares en las que operan.

El diseño de los programas de apoyo a la gestión escolar considera que la creación de condiciones para la autonomía de la gestión es un proceso con “puerta de salida”, que depende de la consolidación de las capacidades de las escuelas para este fin y de la dotación de condiciones materiales adecuadas. Así, los programas como el PETC y el PRE son concebidos como estrategias temporales y están sujetos a disponibilidad presupuestal, según funcionarios de la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE). Sin embargo, un funcionario de la misma DGDGIE apunta a la necesidad permanente de recursos para las escuelas, esto es, programas permanentes de apoyo a la gestión escolar por las necesidades continuas que se generan en la operación de los centros escolares.

Lo que pasa es que en este tema de recursos directos al plantel, yo creo que no hay puerta de salida; o sea, el PEC la preveía en su diseño, a los cinco años ya desarrollaste tus capacidades, ya maduraste a tus personas y ya incluso tienes capacidad para gestionar recursos tú mismo. Yo la verdad no creo eso, yo creo que la escuela tiene necesidad de recursos directo al plantel, todas y siempre (entrevista federal, DGDGIE).

En el diseño de los programas orientados a fortalecer la autonomía de la gestión tampoco se busca propiciar acciones diferenciadas por grupos o modalidades a partir de condiciones, procesos o apoyos específicos, según funcionarios de la DGDGIE. Esto contradice lo que el Plan Indígena 2014 enuncia, ya que éste incluye en su proyecto estrategias pertinentes para lograr la incorporación de escuelas indígenas al PEC y al PETC como las siguientes: 1) focalización, 2) flexibilización para la elaboración de Rutas de Mejora y tiempos de entrega de solicitudes, 3) apoyo y seguimiento a AEL para difusión de convocatoria (PEC), 4) establecimiento de metas de atención, y 5) apoyo a acciones de las AEL para lograr el ingreso de escuelas indígenas.

En cuanto a la distribución equitativa de los recursos, se propone brindarlos de acuerdo con el contexto y con los retos enfrentados, así como brindar recursos adicionales por logros medidos con respecto a sí mismas; también plantea esquemas alternativos para el ejercicio de los recursos para escuelas aisladas geográficamente. Se propone una formación para los padres de familia como estrategia para promover una participación más activa y corresponsable. Una focalización para los servicios de asesoría y acompañamiento es presentada como estrategia para fortalecer competencias de gestión entre directivos y supervisores.

La pertinencia de programas como el PEC, el PETC y el PRE no se cumple, a pesar de la existencia del Plan Indígena 2014, cuyas acciones se han orientado principalmente a lograr mayor acceso, pero no pertinencia. En el diseño del PEC, del PETC y del PRE, existen elementos del proceso de gestión que contribuyen a generar una cultura de la evaluación, planeación, ejecución de lo planeado y de rendición de cuentas.⁷ Sin embargo, los procesos en escuelas indígenas y telesecundarias, por su carácter unitario o bidocente, pueden ser muy diferentes a los de escuelas urbanas de organización completa.

Sería importante tomar en cuenta lo que muestran los diagnósticos sobre dificultades y problemáticas para añadir pertinencia, por ejemplo, que 91% de los preescolares, 80% de las primarias y 72% en telesecundarias tienen directores que también atienden grupo (SEP, 2013a). Atendiendo a estos datos, es crucial una capacitación no sólo para fortalecer sus capacidades directivas, sino también para combinarlas adecuadamente en su práctica cotidiana. Esta problemática se agrava cuando estos directores-docentes atienden grupos multigrado.⁸ De acuerdo con las figuras educativas consultadas en los grupos de discusión, la pertinencia se cumpliría si se reconocieran los distintos tipos de organización de las escuelas, si mejoraran las condiciones materiales y se indagara cómo los tipos de organización más frecuentes en las escuelas indígenas y telesecundarias (unitarias y bidocentes, con grupos multigrado) requieren procesos de gestión diferenciados por el personal docente disponible y sus funciones.⁹

Los programas como el PEC, el PETC y el PRE incluyen apoyos técnicos y económicos que pueden destinarse a infraestructura y equipamiento, adquisición de materiales, capacitación para el personal docente y directivo, etcétera. Sin embargo, el diseño no incluye rubros para el fortalecimiento de otros aspectos que van más allá de lo técnico y lo económico, como puede ser la necesidad de personal de apoyo técnico y administrativo permanente en las escuelas indígenas y telesecundarias. Por ejemplo, se ha planteado la idea de la creación de directores itinerantes, pero no se ha concretado ni se considera en los perfiles del SPD.

A juicio de funcionarios de la DGDGIE, el diseño del PEC, el PRE y el PETC plantea apoyos lo suficientemente amplios en términos de los criterios de gasto para que sean ejercidos en aquello que se requiera en cada escuela, contando con el apoyo de los supervisores para concretar estas adaptaciones.

Yo diría en programas como PEC, como Reforma Educativa, que le dan la posibilidad a la escuela de seleccionar materiales, de seleccionar capacitaciones, de seleccionar rubros de inversión, pues permiten, o al menos ése es el objetivo que tenemos, una mejor contextualización de los materiales, de las capacitaciones, de los insumos diversos

⁷ Como las Rutas de Mejora y los CTE cuya base es un trabajo colegiado y colaborativo.

⁸ En primaria indígena, 37% de los docentes atiende grupos multigrado.

⁹ Debido al número de padres de familia que pueden y están dispuestos a integrar los CEPS y las APF, por los efectos de la gestión concentrada en una sola persona en el logro de los aprendizajes y la normalidad mínima de operación escolar.

que utiliza la escuela, apostándole a que sea la escuela la que elige. Entonces, en ese sentido, si por ejemplo, en estas estrategias que se tienen de que escuelas indígenas desarrollen sus propios materiales, pues en estos programas cuentan con recursos para el financiamiento de ellos, su reproducción. Pero siendo más bien una estrategia genérica en el programa, que la escuela decida, que la escuela cuente con recursos, los invierta y los contextualice de acuerdo a sus condiciones (entrevista federal, DGDGIE).

De acuerdo con los diseñadores del Programa de la Reforma Educativa, la pertinencia se logra mediante la toma de decisiones de la escuela, y no por medio de un diseño que especifique apoyos diferenciados. Así, se puede concluir que la política apunta a un conjunto de acciones generalizables a partir de programas cuya población objetivo es amplia y diversa, y que en el ejercicio de los apoyos económicos lograría la pertinencia. Sin embargo, es preciso indicar que una importante omisión en el diseño de la política de gestión es el reconocimiento de que no todas las escuelas requieren el mismo tipo de apoyos, y que los apoyos ofrecidos no resuelven, en todos los casos, las problemáticas asociadas a la gestión. Por ejemplo, ningún programa de apoyo a la gestión se ocupa de resolver la necesidad de recursos permanentes para la movilidad de los supervisores y jefes de sector a las escuelas, para la operación de sus espacios de trabajo (infraestructura y servicios), para el apoyo administrativo a las escuelas de organización incompleta, etcétera. Si bien los programas no pueden resolverlo todo, la política sí debe contemplar los escenarios de distintas modalidades y niveles para lograr que sea integral y se complemente con otras acciones.

Por otro lado, la estrategia compensatoria llamada Apoyo a la Gestión Escolar (AGE) también contribuye con apoyo económico para el universo de escuelas preescolares, primarias y secundarias compensadas, el cual es administrado por las APF para la compra de artículos escolares y para el mantenimiento y la reparación de la escuela y el mobiliario. La pertinencia de este apoyo se fundamenta en las carencias y el rezago de estas escuelas, en la necesidad de condiciones de trabajo favorables y en espacios dignos y con materiales suficientes para el logro del aprendizaje.

En cuanto a las instancias de participación, si bien el Acuerdo 02/05/2016 establece una conformación específica del CEPS en las escuelas indígenas,¹⁰ es importante resaltar que no se hace además referencia a la diversidad de escuelas que integran el subsistema en función de su organización. Por otro lado, ni en los consejos a nivel nacional, estatal ni municipal se hace referencia explícita a la representación de maestros y padres de familia de escuelas de la modalidad indígena, ni de ninguna otra modalidad, como la telesecundaria. La creación de un CEPS,¹¹ al lado de una APF, puede ser poco funcional en escuelas

¹⁰ Se debe contar con al menos dos padres de familia, un docente o algún miembro de la sociedad civil.

¹¹ El artículo 7º dice: "Atendiendo a sus características, las escuelas de educación indígena; las escuelas de educación comunitaria; las escuelas instaladas en casas hogar y orfanatos; las escuelas para niños y niñas de familias migrantes y jornaleros; las escuelas instaladas en centros penitenciarios; y las escuelas de educación especial que impartan educación básica podrán constituir su Consejo Escolar de Participación Social en la Educación. En estos casos, el consejo se conformará por al menos dos padres de familia y un profesor y/o por integrantes de la sociedad civil interesados en apoyar dicha instancia de participación social" (DOF, 2016). En el Acuerdo 716, previo al Acuerdo 02/05/2016, sólo se requería un padre de familia y un docente para constituir el CEPS.

que no cuentan con más de 25 alumnos o donde existen otras instancias de participación más consolidadas y ampliadas, aunque no reconocidas oficialmente.

Aunado a ello, el diseño de programas de apoyo a la gestión escolar y para el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento supone el funcionamiento de estructuras como los CEPS, sin considerar que las formas y dinámicas de participación en las escuelas de contextos indígenas varían mucho de las de escuelas urbanas, desde las cuales se pensó el diseño. La integración de los CEPS, sus funciones, sus procesos, así como la sistematización de sus acciones, supone la existencia de comunidades escolares grandes, con padres de familia dispuestos a involucrarse en tareas de gestión, administración y monitoreo de recursos. No obstante, es importante reconocer que, si bien el diseño no muestra consideraciones específicas para el funcionamiento de los CEPS en contextos indígenas, quienes coordinan a nivel federal reconocen las diferencias.

En comunidades indígenas pasa al revés que en contextos urbanos: es la comunidad la que le va poniendo los contenidos a las formas de participación y son actores como los docentes o los instructores comunitarios, otro tipo de actores que van asumiendo esas formas (entrevista federal, CONAPASE).

El reconocimiento de formas y contenidos diferenciados en la participación deriva en la emergencia de retos para modificaciones en la normatividad, por ejemplo, en relación con las temáticas de los comités especializados. En el Acuerdo 02/05/2016 se integra una línea de participación social nueva llamada “De promoción y vigilancia de la educación inclusiva”, así como un nuevo tema prioritario para el plan de trabajo de los CEPS: la inclusión educativa.

Una adición importante al reciente Acuerdo 02/05/2016, a diferencia del previo Acuerdo 716, es dar una función importante a los Consejos Estatales y Municipales, lo que contribuye a la pertinencia. En el caso de los estatales, se agrega la función de formular propuestas de contenidos regionales en los planes y programas de estudio y de opinar sobre los mismos; en el caso de los municipales, se añade la función de hacer aportaciones relativas a las particularidades del municipio, que contribuyan a la formulación de contenidos locales a ser propuestos para los planes y programas de estudio. Esto, de ser aprovechado, sin duda posibilita la participación para diseñar planes y programas de estudio más pertinentes.

Las características de las comunidades escolares indígenas, y particularmente de los padres de familia, generan otras formas de participación que no tienen cabida en las escuelas. Por ejemplo, la participación en cuestiones pedagógicas y curriculares para la articulación de saberes locales y de la enseñanza de lenguas indígenas ha sido desdeñada. Los CEPS formalizan la participación a partir de parámetros numéricos¹² y no a partir de otros criterios de legitimidad que se observan en las comunidades. En este sentido, limitan y marginan

¹² Dos padres de familia bastan para integrar el consejo, junto con el maestro.

formas y ámbitos de participación comunitarias en el sistema educativo. En lo que se refiere a la participación, en el diseño de los CEPS se deben considerar dinámicas y modalidades locales de participación en las escuelas de contextos indígenas. El reconocimiento de formas y dinámicas diversificadas de participación, puede ayudar a la identificación de aspectos normativos a modificar o flexibilizar. Por ejemplo, las autoridades comunitarias no son consideradas para la conformación de los CEPS; entran en la categoría de miembros de la sociedad civil que opcionalmente pueden participar. Se identifica un vacío importante entre el Consejo Municipal de Participación Social y los que se conforman en cada escuela, y ese vacío es precisamente el correspondiente a la comunidad.

Por otra parte, las Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria (APEC) del CONAFE tienen una responsabilidad mucho mayor que la de los CEPS, al ser condición para su establecimiento y permanencia de los servicios; su funcionamiento depende de reglas del juego planteadas por el Consejo, pero fundamentalmente de la organización comunitaria capitalizada para hacer posible un servicio que depende en gran medida de la comunidad. Su pertinencia es visible dados los contextos en que operan los servicios; sin embargo, las responsabilidades de las APEC se construyen a partir de las omisiones del sistema educativo en cuanto a dotar al CONAFE de condiciones de operación con equidad. Un ámbito de participación importante y digno de ser explorado a mayor profundidad es el académico. Los monitores, miembros de la comunidad, son una figura que puede ser retomada en escuelas indígenas como apoyo a los docentes; asimismo, la participación de los padres en lo académico, sobre todo en lo referente a la lengua indígena, ha sido desdeñada y desaprovechada en las escuelas indígenas, no así en el CONAFE.

Las disposiciones del PAEI en materia de gestión son pertinentes en varios sentidos. Por un lado, propician una corresponsabilidad entre encargados de las casas, los Comités de Apoyo y los padres de familia para la operación de las casas y la contraloría social. Los Comités de Apoyo, conformados por personas de la comunidad donde se ubican las casas, son figuras cruciales ya que, ante la lejanía de los padres de los niños beneficiarios, contribuyen cotidianamente a la operación de las casas y comedores.

Es importante reconocer la diversidad de escuelas que existen en el país en función de sus tipos de organización, condiciones materiales, recursos humanos y contextos culturales y lingüísticos en los que operan. Un diseño pertinente de políticas de apoyo a la gestión escolar toma en cuenta los diversos tipos de escuelas existentes y desarrolla acciones diferenciadas para la atención de sus necesidades. La pertinencia también apunta a procesos diferenciados de gestión de acuerdo con las características de los contextos en que operan las escuelas (organización incompleta, necesidad de gestión académica para la pertinencia cultural y lingüística, entre otras) y específicamente de gestión administrativa de los programas (lejanía, difícil acceso a instituciones bancarias y a proveedores, etcétera).

La pertinencia es un criterio central para el diseño de los esquemas como Escuela al Centro, de planes como el Plan Indígena 2014, de programas que coadyuvan a la gestión como el PEC, el PETC y el PRE, y de las instancias de participación como los CEPS. En general se

observa poca pertinencia en el diseño, debido, principalmente, a que en su diseño subyace la noción de escuela homogénea, de problemáticas, objetivos, medios compartidos y comunes para el logro de los aprendizajes a través de la autonomía de la gestión escolar. La marginación de las escuelas indígenas y telesecundarias supone apoyos diferenciados y procesos acordes a las condiciones en que operan, además de que deben considerarse las prácticas culturales de las comunidades en donde se encuentran las escuelas.

Sin embargo, se observan también procesos diferenciados que apuntan a una mayor pertinencia. Los servicios del CONAFE han experimentado formas de gestión y participación *sui generis* que los posicionan como ejemplos a escudriñar y a emular; por ejemplo, una participación más activa y sustantiva de los padres de familia y de actores comunitarios en funciones como las de los monitores, lo que genera APEC fuertes que posibilitan el funcionamiento de los servicios.

La comunidad está muy metida dentro de la escuela, los papás están ahí y toman decisiones [...] si antes el papá era el gestor que iba a traer los materiales a la región, que iba a recoger a la instructora que tiene que atravesar el río, ya no hace eso solamente; ahora ya hay una propuesta donde habla sobre dos vertientes, dos formas de gestión: la pedagógica y la organizativa. En la cuestión pedagógica hay documentos escritos donde hablan de siete competencias parentales que hay que desarrollar en el padre (entrevista CONAFE, Chiapas).

Ellos colaboran creo que mucho más que cualquier padre en otras escuelas, ¿por qué? Desde su creación surge el término de Educación Comunitaria [...] decían por ahí los maestros viejos del CONAFE que nadie sabía dónde empezaba la escuela y dónde terminaba la comunidad. ¿Por qué? Porque en nuestras comunidades –tenemos muchas comunidades–, por ejemplo, ustedes van a encontrar que el presidente de la APEC ni siquiera tiene hijos en la escuela, sino simplemente es parte de la comunidad, y se siente tan obligado y tan comprometido que sigue siendo presidente de la APEC desde hace tres, cuatro años, aunque no tenga hijos (entrevista CONAFE, Puebla).

El riesgo de este tipo de buenas prácticas en contextos altamente inequitativos es que las APEC asuman indebidamente las responsabilidades del Estado respecto a la oferta de una educación gratuita, de calidad y equitativa.

También las Casas y Comedores del Niño Indígena son espacios de experiencias relevantes para observar procesos que coadyuvan a una gestión participativa y más pertinente de estos espacios tan importantes para la educación de las niñas, niños y adolescentes (NNA) indígenas que no disponen de una escuela cerca de su hogar. Sin embargo, como en los servicios del CONAFE, los riesgos que entraña una activa y eficiente participación conducen a que las instancias gubernamentales dejen en manos de los padres de familia aquellas tareas que a ellas les corresponden; por ejemplo, una tan fundamental como la dotación de recursos para el sostenimiento de las casas y comedores.

4.1.3. Coherencia en el diseño

La complementariedad armónica de los programas es la condición para un diseño coherente. Dicha complementariedad existe en la intención de atender las mismas carencias desde distintos programas para avanzar con más efectividad y logrando una mayor cobertura. En los programas que se analizan para este eje —el PEC, el PETC y el PRE— se encuentran objetivos similares, que se orientan hacia el fortalecimiento de la autonomía de gestión. Para ello, la DGDGIE ha tratado de articular los distintos programas a partir de un objetivo común —la autonomía de la gestión—, pero aportando apoyos diferenciados para lograrla. Se observa una decisión intencional de articulación y de lograr coherencia; sin embargo, en ocasiones, esto se contrapone con el supuesto de que los programas no deben atender la misma problemática:

Habría que reconocer que una escuela implica ya distintas problemáticas y el hecho de separar los programas y no poder aportar entre todos a atenderlas, hace que una escuela tenga que participar en distintos programas a la vez para atender sus distintos problemas [...] Se intentó en esta administración tratar de articularse, por ejemplo, en la parte de la gestión, en la cual todas las escuelas lleváramos el componente dentro del programa de autonomía de gestión, de distinta manera. Pero ha sido muy difícil porque en las auditorías nos han revertido diciendo que no podemos hacer ese tipo de cosas. Estamos enfrentando ahorita auditorías; en los cuatro programas que están en la Dirección General nos hicieron ver que no debe ser de esa manera. A los cuatro programas nos hicieron observaciones por no haber atendido autonomía de la gestión, aunque sea de distinta manera, pero que no estemos duplicando acciones (entrevista federal, DGDGIE)

Se observa un énfasis diferenciado en cada programa para propiciar la autonomía de la gestión escolar. En el caso del PEC, el objetivo es justamente el fortalecimiento de la autonomía de gestión; ésta es la razón de ser del programa, aportando apoyo económico y técnico orientado fundamentalmente a consolidar las capacidades de los directores. En el caso del PRE, su sucesor, los componentes 2 (para las escuelas) y 3 (para las supervisiones) están orientados a este objetivo, aunque el 2 puede ser marginal en este ámbito cuando se opta por ejercerlo en mejoramiento de la infraestructura.

En el PETC, el apoyo económico anual a las escuelas (90 mil pesos) constituye una fuente importante de recursos para apoyar la Ruta de Mejora; el monto de apoyo que proporciona es mayor al del PEC y al del PRE en su componente 2 (Desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de la gestión), además de que incorpora estrategias muy concretas para mejorar el logro de los aprendizajes como jornada ampliada, ficheros de trabajo y alimentación. Con la concurrencia de los programas mencionados se busca evitar la duplicidad de apoyos económicos, a partir del cotejo de padrones de beneficiarios y de la evaluación sobre qué tipo de apoyo requieren las escuelas:

Lo que estamos buscando es que, si reciben por PETC el apoyo de gestión, que ya de Reforma Educativa sólo reciban el de infraestructura; si reciben de Escuelas al CIEN

el de infraestructura, que ya nada más reciba por el PRE el de gestión (entrevista federal, DGDGIE).

Si bien se observa coherencia entre programas a partir de los esfuerzos realizados por la DGDGIE, es preciso indicar que el diseño de programas con objetivos y componentes similares con criterios de exclusión de apoyo, construidos conforme emergen programas, no precisamente abona a una cobertura más efectiva o más amplia. La opción para lograr una coherencia sería la existencia de un solo programa de apoyo a la gestión escolar, que cuente con componentes diferenciados y presupuesto suficiente a los cuales se pueda acceder según las necesidades de cada escuela.

Por otra parte, el AGE como parte del universo de programas de apoyo a la gestión, muestra coherencia respecto de los otros, debido a que es un apoyo económico complementario administrado por las APF, que tiene como propósito promover una participación en temas sensibles como el apoyo al desempeño escolar de los niños.

Los CEPS han sido promovidos como instancias que requieren funcionar en las escuelas que son beneficiarias de los programas de gestión, por ejemplo, a través de los Comités de Contraloría Social que se establecen para cada uno de ellos, además de otros programas como el PIEE. La conformación de comités a partir de los consejos supone, como ya se mencionó, una integración y un funcionamiento basado en una escuela de organización completa en un contexto urbano. En la implementación se ahondará en las paradojas y complicaciones que atraviesan las comunidades escolares para su funcionamiento en comunidades indígenas.

Por otro lado, es preciso señalar que la coherencia entre dispositivos de participación remite a analizar la relación entre los CEPS y las APF. Las APF representan a los padres de familia de un centro escolar, tienen la atribución de solicitar cooperaciones voluntarias, así como de administrar los recursos que las escuelas compensadas reciben del AGE; su participación no contempla ninguna intervención en aspectos pedagógicos. Los CEPS, por su parte, están conformados por padres de familia, docentes, director y otros actores sociales miembros de la comunidad; funcionan como órganos de consulta, orientación y apoyo a las escuelas; pueden intervenir en asuntos pedagógicos y se encargan de la contraloría social de programas, así como de la administración de apoyos del PRE. Si bien en el diseño de ambos son claros sus ámbitos de atribución, en la implementación se observa que existe una tensión entre ambas instancias.¹³

Las asociaciones de padres de familia se rigen por una normatividad diferente, están organizados sólo padres de familia y tienen funciones más bien recaudatorias o de potencialización de los recursos, y ahí ayudan mucho al director a administrar las cuotas voluntarias (entrevista federal, CONAPASE).

¹³El objeto de cada una de estas instancias se norma en la Ley General de Educación en el capítulo VII “De la participación social en la educación”.

Los CEPS se han erigido como instancias con mayor poder al administrar recursos; por ejemplo, los del PRE, mientras que las APF mantienen el poder sobre cuotas voluntarias y el AGE para el caso de escuelas compensadas. Existe coherencia en el diseño de atribuciones de las dos instancias; sin embargo, en la práctica se generan tensiones por el manejo de recursos y el desplazamiento de la APF con la creación y la dinamización de los CEPS, gracias a que éstos son instancias que deben funcionar para acceder a los apoyos de distintos programas.

Otra arista para analizar la coherencia en el diseño de los programas se asocia con la relación que se observa entre los siguientes elementos: problemas, objetivos y medios. Este análisis permite evaluar su coherencia interna, la cual está determinada de este modo:

- a) Coherente, si en su diseño existe relación entre los tres elementos que se analizan (problemas, objetivos, medios).
- b) Parcialmente coherente, si en su diseño existe relación al menos entre dos elementos de los tres que se analizan.
- c) Incoherente, si en su diseño no existe relación entre ninguno de los tres elementos que se analizan.

De las reglas de operación (ROP) del PEC se infieren los problemas que el programa detecta pero que no hace explícitos: la relación causal entre estos problemas inferidos y la poca o nula autonomía de la gestión no es del todo clara. Por ejemplo, no se explica en las ROP cómo el fortalecimiento de la autonomía de gestión puede, de una manera efectiva, contribuir a resolver las problemáticas de inequidad y de desigualdad. No obstante, al analizar el objetivo y los medios para conseguirlo, se observa coherencia; ésta se expresa directamente en la erogación de recursos para el fortalecimiento de la autonomía de gestión, que es literalmente el objetivo del programa, de tal forma que su diseño es parcialmente coherente, pues presenta una relación explícita sólo entre los objetivos y los medios propuestos para lograrlos (tabla 4.1).

En cuanto al PETC, se observa una relación entre el objetivo y los problemas, toda vez que la ampliación del horario redundará en una mejoría de los resultados educativos al contar con mayor tiempo para el abordaje del currículum y la nivelación; hacerlo en las escuelas ubicadas en las localidades más pobres y ofrecer además servicio de alimentación coadyuva a la inclusión de sectores vulnerables y, por lo tanto, favorece la igualdad de oportunidades. Al analizar los objetivos específicos y los medios para lograrlos se observa coherencia; ésta se expresa en el apoyo para compensar a los directivos y docentes por una jornada ampliada de labores, y por medio del suministro de alimentos. Además, los apoyos económicos se pueden dirigir hacia aspectos relativos al fortalecimiento de la gestión. Por lo anterior, puede considerarse que el PETC tiene coherencia interna en su diseño (tabla 4.2).

Tabla 4.1 Coherencia interna del Programa Escuelas de Calidad

Problemas	Objetivos	Medios
<p>Lo que dice el programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El Gobierno de la República tiene la obligación de mejorar sustantivamente los procesos y resultados educativos. ▪ Se necesita una educación inclusiva que respete y valore la diversidad sustentada en relaciones interculturales que conjuguen equidad-calidad para una mayor igualdad de oportunidades. ▪ Es necesario mejorar la calidad de los aprendizajes. ▪ Asegurar la retención de estudiantes que ingresan a primaria para que terminen la educación básica. ▪ Asegurar la normalidad mínima escolar en la operación de las escuelas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los problemas que se infieren: desigualdad, inequidad, exclusión, falta de reconocimiento a la diversidad, deficiente logro de los aprendizajes, deserción, no se logra la normalidad mínima en las escuelas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuir en un marco de equidad y calidad al fortalecimiento de la autonomía de gestión en escuelas públicas de educación básica que participen en el programa. <p>Ofrecer recursos a las escuelas seleccionadas para invertirlos según su ruta de mejora en dos rubros:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Infraestructura ▪ Autonomía de la gestión (se puede ejercer en equipamiento; por ejemplo, computadoras).

Fuente: elaboración propia con datos de DOF (2014j, 26 de diciembre).

Tabla 4.2 Coherencia interna del Programa Escuelas de Tiempo Completo

Problemas	Objetivos	Medios
<p>Lo que dice el programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Incrementar las posibilidades de formación integral de los educandos, especialmente los que habitan en contextos desfavorecidos o violentos. ▪ Incentivar el establecimiento de escuelas de tiempo completo (ETC) y fomentar este modelo pedagógico como un factor de innovación educativa. ▪ Coordinar los esfuerzos de política social y atención educativa a la población más pobre, para crear condiciones que mejoren el ingreso, la retención y el aprovechamiento escolar de las/os alumnas/os de familias de escasos recursos económicos. ▪ Ampliar la jornada escolar para ofrecer más y mejor tiempo educativo a las/os alumnas/os que más lo requieren. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los problemas que se infieren: contextos desfavorables, pobreza, limitado acceso a la educación, deserción, aprovechamiento escolar deficiente, no se dispone de tiempo durante la jornada escolar para la nivelación académica y en general para lograr los aprendizajes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Establecer en forma paulatina, conforme a la suficiencia presupuestal, ETC con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural. En aquellas escuelas donde más se necesite, conforme a los índices de pobreza y marginación, se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos al alumnado. Con esto se coadyuva a mejorar la calidad de los aprendizajes en educación básica. <p>Ofrecer recursos a las escuelas seleccionadas para invertirlos, según su ruta de mejora, en tres rubros:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Compensaciones para directores, docentes y personal de apoyo. ▪ Autonomía de la gestión (donde se incluye el acondicionamiento y equipamiento de espacios escolares). ▪ Servicio de alimentación.

Fuente: elaboración propia con datos de DOF (2015b, 27 de diciembre).

En el caso del PRE, éste se consideró coherente en su diseño, puesto que se hace explícito y claro que el objetivo de mejorar la prestación del servicio educativo con calidad y equidad tiene una relación directa con los problemas detectados (baja eficiencia terminal, bajos logros en los aprendizajes, inequidad en el servicio educativo y desigualdad social) y, a su vez, con los medios financieros y técnicos que se proponen para lograrlo. Analizado lo anterior, se plantea que este programa tiene coherencia interna.

Tabla 4.3 Coherencia interna del Programa de la Reforma Educativa

Problemas	Objetivos	Medios
<ul style="list-style-type: none"> • Baja eficiencia terminal: 76 de 100 alumnos que entran a la primaria no concluyen la secundaria en tiempo y forma. Algunos estudios señalan que no contar con condiciones de infraestructura, mobiliario y equipamiento que permita el éxito en la misión educativa lleva a la deserción escolar (UNICEF, 2012). • Bajos logros en los aprendizajes de acuerdo con mediciones nacionales e internacionales. Inequidad en el servicio educativo. Desigualdad social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a la disminución del rezago en las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica y al fortalecimiento de su autonomía de gestión para mejorar la prestación del servicio educativo, con calidad y equidad. 	Dotar de apoyos financieros y técnicos a las escuelas de educación básica para atender el rezago. Se atenderán: <ul style="list-style-type: none"> • Carencias Físicas • Desarrollo y fortalecimiento de autonomía de la gestión escolar (se considera el equipamiento) • Supervisión de zona escolar. • Bebederos escolares.

Fuente: elaboración propia con datos de SEP (2015f).

La coherencia interna de la estrategia AGE es clara. Los problemas detectados se resumen en marginalidad de las escuelas del universo compensado, aunada a las malas condiciones de sus inmuebles y a la poca o nula disponibilidad de artículos escolares en las escuelas. El objetivo busca resarcir esas carencias, posicionando el componente de la participación, a través de las APF, como elemento central para el mejoramiento de los centros escolares. Los medios son la dotación de un apoyo anual para la adquisición de materiales (50%) y para el mantenimiento de la escuela (50%). Otro medio para lograr el objetivo es la formación a los miembros de la APF en temas sobre participación social, rendición de cuentas y transparencia, mejoramiento del ambiente escolar y apoyo al desempeño de sus hijos.

Tabla 4.4 Coherencia interna del Programa Apoyo a la Gestión Escolar

Problemas	Objetivos	Medios
Los problemas que se infieren son: <ul style="list-style-type: none"> • Rezago y marginalidad educativa. • Ambiente escolar susceptible de ser mejorado. • Desempeño educativo insuficiente. • Malas condiciones de los inmuebles. • Poca disponibilidad de artículos escolares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la participación organizada de los padres mediante la formación de los integrantes de la APF, con el propósito de mejorar el ambiente escolar y el desempeño de sus hijos en las tareas educativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo económico determinado por la matrícula de la escuela y el nivel educativo. Sesiones de formación para APF en temas de participación social, mejoramiento del ambiente escolar, apoyo al desempeño educativo de sus hijos, transparencia y rendición de cuentas.

Fuente: elaboración propia con datos de la SEP y el CONAFE (2014).

En el PAEI, la problemática asociada a la deserción escolar y a la falta de acceso a NNA que viven en comunidades sin escuela está relacionada con el objetivo y con las metas. El objetivo es proporcionar a los niños un espacio con servicios de hospedaje y alimentación en una comunidad con escuela, para asegurar su permanencia en ella. Los medios y los objetivos están alineados; por lo tanto, existe coherencia interna. Sin embargo, es preciso indicar que el presupuesto del programa no es suficiente. Los medios de que se dispone para la gestión son los apoyos económicos para la operación y mantenimiento de las casas, el apoyo técnico desde la CDI, la DGEI y otras instancias, y la capacitación al personal que se encarga de su operación. Es importante resaltar la magnitud del trabajo de gestión que implica hacer funcionar una casa y el escaso recurso que se destina a la capacitación de los encargados.

Tabla 4.4 Coherencia interna del Programa Apoyo a la Gestión Escolar

Problemas		Objetivos	Medios
<p>Lo que dice el programa: El estado tiene una deuda histórica con los pueblos indígenas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 8 de cada 10 indígenas son pobres. • La mitad de estos pobres se encuentran en pobreza extrema. • Desnutrición infantil de niños indígenas. • Indicadores inadecuados de peso y talla de los niños indígenas. 	<p>Los problemas que se infieren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se ha fallado sistemáticamente en la solución de los problemas de la población indígena: desigualdad, marginación, inequidad, exclusión, falta de reconocimiento a la diversidad, hambre, deserción escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la permanencia en la educación de niños y jóvenes indígenas, inscritos en escuelas públicas, priorizando a aquellos que no tienen opciones educativas en su comunidad. • Brindar servicio de hospedaje. • Brindar servicios de alimentación. • Fomentar la permanencia, continuidad y conclusión de la formación educativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener en funcionamiento las Casas y Comedores del Niño Indígena, cuidando su buen estado general y ofreciendo en ellas servicios de hospedaje y alimentación para los niños indígenas.

Fuente: elaboración propia con datos del DOF (2015c, 27 de diciembre).

Para concluir, cabe puntualizar que los programas que muestran una coherencia interna responden a un planteamiento generalizable de sus objetivos, medios y fines. Los programas pueden omitir una diversidad de medios que podrían contribuir a resolver las problemáticas detectadas en un universo de escuelas con diferentes problemáticas y, además, se observa que cuentan con presupuestos insuficientes para lograr la equidad en un contexto altamente desigual. Es decir, la diversidad y la suficiencia de los medios para lograr los objetivos son de gran relevancia, aunque no se consideraron en la evaluación de la coherencia interna de cada programa.

4.2. Análisis de la implementación de los programas que coadyuvan a la gestión escolar y a la participación comunitaria

A continuación, se analiza la implementación de los programas que coadyuvan a la gestión escolar y a la participación. Es importante señalar que las opiniones de los entrevistados se orientan mayormente al funcionamiento de la gestión desde una mirada general y, en ocasiones, correspondiente al funcionamiento de algún programa en específico. La participación se percibe acotada a los procesos de administración de recursos y control social. Los entrevistados expresan que la gestión ha priorizado lo administrativo y que se ha abocado a lo académico de forma secundaria. Por otra parte, en el PAEI se analiza tanto su modelo de gestión, como la participación que sustenta la operación de las Casas y Comedores. Para el CONAFE, se analiza el modelo de gestión que dota a las APEC de importantes responsabilidades.

4.2.1. Coordinación en la implementación

La coordinación como criterio de evaluación se refiere a las relaciones establecidas a varios niveles para la implementación de las políticas y programas en los ámbitos de gestión y participación: entre instancias o coordinaciones de programas a nivel federal (DGDGIE, Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa [INIFED], DGEI, CONAFE, Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación [CONAPASE], coordinaciones de los programas: PEC, PETC, PRE), entre instancias estatales (coordinaciones de programas, Dirección de Educación Indígena [DEI], departamentos de Planeación, delegaciones del CONAFE, Consejos Estatales de Participación Social, etcétera) y entre actores involucrados en la microimplementación (jefes de sector, supervisores, directores, CEPS y APF).

Se observa una relación cercana entre las coordinaciones federales de programas (PEC, PETC y PRE) en el interior de la DGDGIE para lograr una articulación que permita que todos los programas apoyen la autonomía de la gestión ofreciendo recursos diferenciados. Si bien esto ha causado problemas cuando los programas son sometidos a auditorías, las coordinaciones justifican la existencia de objetivos compartidos por los programas argumentando que cada uno apoya de diferente forma y que se han instituido mecanismos para que no se dupliquen apoyos.

La DGDGIE reconoce la importancia de entablar relaciones de coordinación con instancias como el INIFED para el componente de infraestructura del PRE. Se reconoce que falta mucho por hacer en materia de coordinación, en temas como la definición de beneficiarios de Escuelas al CIEN y del PRE, los diseños constructivos de las escuelas y la posibilidad de adecuaciones, entre otros temas que se abordan detalladamente en el capítulo de “Infraestructura y equipamiento”.

La DGEI realiza un trabajo coordinado con la DGDGIE para la focalización de escuelas. Sin embargo, entre sus funcionarios existe una preocupación por la magnitud del trabajo que implica la autonomía de la gestión en contextos indígenas:

Hay docentes que son directivos frente a grupo. Son todólogos, y luego si le agregas: “¿Qué cree?, que tiene que formar un consejo técnico escolar maestro, ¿qué cree? que salió rifado usted y va a ser escuela de Tiempo Completo y va a tener que reportar lo de escuelas de calidad”. Oye, espérame tantito, tenemos un problema de estructura orgánica funcional. “Oye, pero tienes 20 niños”, dicen. Sí, pero dos son de primero, tres de segundo y así, y tengo que atenderlos a todos y tengo que hacer mi ruta de mejora, lo tengo que hacer yo solito y luego tengo que promover actividades culturales, artísticas, deportivas, etcétera. Y aparte, como tengo que dar la lengua indígena, pues tengo que darlo en su propio contexto (entrevista federal, DGEI).

Además, es relevante notar que la postura de varios funcionarios de la DGEI es de cuestionamiento a una política de gestión que no da cabida a la flexibilización en instancias como los CTE, o que sea sensible a la carga de trabajo de docentes en escuelas que no son de organización completa. Eso se analizará a detalle a partir del criterio de adaptabilidad, pero pone de relieve que algunas estrategias enunciadas en el Plan Indígena 2014 no se han implementado o no han tenido frutos, ni han hecho eco incluso en la misma DGDGIE. Ahí se sigue hablando de una política generalizada, como lo expresan desde la coordinación del PETC:

El 70% de nuestras escuelas son rurales en poblaciones marginadas, primarias indígenas, preescolares indígenas y telesecundarias. Entonces el trato que se les da es como todas las escuelas, o sea, tienen los mismos beneficios marcados en las reglas de operación, no excluimos ni se hacen diferencias. Entonces se les da la misma capacitación en relación a los programas federales, así como la atención. Todas aquellas particularidades en relación a la población las atiende educación indígena (entrevista federal, DGDGIE).

La DGDGIE también ha establecido una coordinación con la CGEIB para el desarrollo de ficheros para la atención de NNA indígenas en telesecundarias; esta estrategia forma parte de una intención expresa de esa Coordinación por incidir fuertemente en el nivel secundaria para la atención pertinente de los alumnos indígenas.

Se identifica una creciente coordinación entre el CONAFE y la DGDGIE para la designación de beneficiarios del PRE y para la implementación de adecuaciones en el ejercicio de los apoyos económicos que recibe para fortalecer la autonomía de la gestión del PRE (componente 2). Cabe mencionar que estas adecuaciones son permitidas al margen de los criterios operativos, debido principalmente a que los servicios reciben un monto reducido, y las APEC tienden a optimizar su ejercicio (por ejemplo, recurriendo a proveedores y materiales locales).

Para la implementación del PAEI, la coordinación a nivel federal entre la CDI y la SEP es crucial para la designación de personal que ha de quedar a cargo de las casas y comedores, pero ha sido crecientemente deteriorada debido, principalmente, a que la CDI ha contado con personal de la SEP para asumir los cargos de jefes de las casas y ecónomas desde los inicios de la operación de las casas, antes llamadas albergues; sin embargo, paulatinamente se ha reemplazado al personal de la SEP por personas de las regiones donde se ubican las casas y comedores, llamados jefes y ecónomas comunitarios, a quienes la CDI otorga un apoyo económico por su trabajo, pero sin establecer una relación laboral. Este reemplazo se relaciona con la necesidad por parte de los docentes que fungían como jefes de casas y ecónomas de volver a sus aulas en el marco de la Reforma Educativa.

Por lo tanto, se observa una deficiente coordinación e incertidumbre, sobre todo a partir del arranque del SPD, que impactó a los docentes que se desempeñaban en las casas y que no consideró perfiles para el personal adscrito a esos espacios. Por otra parte, la DGEI y la CDI han establecido una coordinación para brindar capacitación al personal de las casas en los estados y distribuir materiales para guiar su operación. Sin embargo, cabe mencionar que en las delegaciones de la CDI en los estados no se identifica a la DGEI como una instancia colaboradora, ni se conocen los materiales que la DGEI ha producido para orientar en la atención educativa a los NNA indígenas y a la gestión de las casas.¹⁴

En las entidades, las delegaciones de la CDI han tenido que coordinarse principalmente con fundaciones y empresas en cuanto a solicitar apoyo económico para el mantenimiento de las casas, ante la insuficiencia de los recursos que reciben. Aunado a ello, las autoridades municipales también han contribuido en el mantenimiento, gracias a las gestiones que los Comités de Apoyo y padres de familia realizan; sin embargo, ha sido necesario sensibilizar a los ayuntamientos sobre la importancia de apoyar la operación de estos espacios, sobre todo cuando hay cambio de autoridades, y especialmente en el caso de las casas y comedores comunitarios.

En el caso de la modalidad comunitaria de casas y comedores, la coordinación entre la CDI y quienes los operan es muy importante para el cumplimiento de las disposiciones de operación emitidas en las ROP. Sin embargo, es preciso indicar que las casas y comedores comunitarios no reciben todos los apoyos que reciben las casas y comedores operados directamente por la CDI. Esto sin duda representa un reto mayor para quienes los mantienen en funcionamiento, ya que dependen en mayor medida de los apoyos de fundaciones, empresas, municipios y sociedad civil en general. Asimismo, la coordinación de la CDI y las casas y comedores con las comunidades anfitrionas representa un gran reto; desde las Delegaciones y los Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena (CCDI) se interviene para mediar en las complejas relaciones que se desarrollan. Por ejemplo, en Chiapas, una comunidad decidió unilateralmente cerrar una casa, dado que no aceptaban que se beneficiara a niños de otras comunidades; en varias comunidades se observa que los límites

¹⁴La DGEI publicó Orientaciones generales para los albergues escolares indígenas. La ocupación educativa en y para la atención a la diversidad (SEP, 2012a), a fin de coadyuvar como guía para la atención de NNA indígenas y para la gestión de las casas (antes llamadas albergues)

entre la escuela y las casas y comedores por un lado, y la comunidad por otro, son difusos, y el uso que se hace de las instalaciones traspasa lo que la normatividad señala. En esa misma entidad también es muy evidente para el personal de la Delegación de la CDI que las casas ubicadas en cabeceras municipales cuentan con mejores condiciones y mayores apoyos por parte de los ayuntamientos.

Así, se identifica que el PAEI requiere una creciente coordinación interinstitucional para su operación ante la complejidad que entraña el cumplimiento de sus objetivos, la ampliación de su cobertura a más niveles educativos y en cuanto a tipo de apoyo (becas para estudiantes de nivel superior) y su insuficiente presupuesto.

La coordinación en el nivel estatal es un tema central para la participación de las escuelas en los programas que coadyuvan a la gestión, ya que posibilita que los apoyos no se dupliquen y contribuye a la identificación de escuelas que lo requieren. Se puede subrayar un caso paradigmático entre los estados de la muestra: Yucatán. Este estado cuenta con dos ejemplos de buenas prácticas en materia de coordinación y articulación. El Programa Estatal de Apoyo a la Gestión Escolar (PEAGE) integra a tres programas que atienden la gestión escolar (PEC, PRE y PETC), manteniendo coordinadas las acciones que realiza cada uno.

A la luz de esos lineamientos del Acuerdo 717, el estado determina una estrategia que le denominamos Programa Estatal de Apoyo para la Gestión Escolar. Esta estrategia de PEAGE es una iniciativa que articula las acciones y los recursos de todos los programas que tienen que ver con la gestión escolar. A veces hay una escuela que recibía recursos o apoyos académicos de dos o de tres programas, y por otra parte había escuelas que no recibían apoyo de ninguno. Entonces, esta iniciativa de PEAGE nos permite no solamente articular acciones sino también recursos. Nos sentamos los responsables de todos los programas y emitimos desde el año pasado una convocatoria única, donde se establecen las condiciones, digamos, los criterios para que las escuelas puedan participar en esta convocatoria y a partir de la voluntad (entrevista Yucatán, Coordinación Estatal del PETC).

Además, la convocatoria única lanzada por el PEAGE innova al incluir una modalidad para programas federales y estatales para el fortalecimiento de la autonomía de la gestión, y una modalidad adicional para financiar proyectos regionales enfocados en lo pedagógico.

Dentro de la convocatoria de PEAGE se establecen dos modalidades de participación. El ciclo escolar pasado, las escuelas podían optar por participar en la modalidad A para el fortalecimiento de la autonomía de gestión, o bien, participar en la modalidad B con un proyecto regional. ¿Qué implica eso? Que la escuela no puede participar en solitario, porque se busca sumar acciones entre las escuelas, por lo menos dos colectivos docentes; puede ser una zona escolar completa, puede ser un sector educativo. Este proyecto regional es para la gestión pedagógica, que tengan que ver con el aprendizaje de los niños. Pero este ciclo escolar se abrió un poquito, porque [...] ahora las escuelas pueden participar en la modalidad A, en la modalidad B o en ambas (entrevista Yucatán, Coordinación Estatal del PETC).

A la par, también se ha implementado una estrategia de regionalización que incluye la generación de estrategias por parte de comités conformados por supervisores. Los actores educativos de cada región pueden confluir en los Centros de Desarrollo Educativo (CEDE), estratégicamente ubicados para facilitar el acceso de aquellas escuelas a las que se les dificulta acudir periódicamente a la supervisión o a la coordinación de los programas. Estos espacios se han constituido como un centro de acopio de información y de reunión donde confluyen diversos actores como los coordinadores de los programas, los directores de escuelas y los supervisores. Esta estrategia ha permitido el acercamiento para una coordinación más efectiva y una ayuda paliativa a la carga administrativa.

Una estrategia estatal que se diseñó hace unos años es la creación de los CEDE, Centros de Desarrollo Educativo estratégicamente ubicados, a fin de que los maestros, hablese de indígenas, regulares y todo, tengan esta facilidad de acercarse a los servicios educativos que proporciona la Secretaría de Educación. Entonces, realmente yo te puedo decir que, a partir de la creación de estos CEDES, sí se ha visto a lo mejor menos complicaciones para un maestro de educación indígena, en función de hacer estas gestiones educativas, hablese de cualquier índole (entrevista Yucatán, Coordinación Estatal de PEC y Coordinación Operativa de PRE).

En Puebla también se ha creado una oficina que coordina los programas federales y una estrategia de regionalización instrumentada a través de Centros Regionales de Desarrollo Educativo (CREDE), que tiene como uno de sus objetivos el desarrollo académico y pedagógico de las regiones a través de apoyo técnico. En el resto de los estados de la muestra se identificaron coordinaciones estatales de los programas que interactúan para propiciar un mejor aprovechamiento de los apoyos, evitando duplicidad, identificando escuelas susceptibles de ser apoyadas, incentivando la participación en convocatorias, entre otros.

Un aspecto central de coordinación es el que se establece entre la DEI y las jefaturas de sector y supervisiones, principalmente para apoyo técnico (por ejemplo, retroalimentación y seguimiento de rutas de mejora, asesorías de asesor técnico-pedagógico (ATP) que están adscritos a las DEI, formación especializada, entre otras). Dicha coordinación requiere recursos para movilidad y capacitación, así como para el acompañamiento *in situ* de ATP; sin embargo, las DEI disponen de presupuestos muy limitados para operar y que no están disponibles para su ejercicio.

La coordinación entre actores involucrados en la microimplementación (jefes de sector, supervisores, directores) se intenta llevar a cabo a pesar de una constante escasez de recursos para ejecutar las labores cotidianas, de la movilidad a las escuelas y de una deficiente o nula conectividad. Se identifica también la necesidad de coordinación entre las supervisiones y las escuelas que no tienen organización completa, para el cumplimiento de trámites que tienen que ver con la llegada de programas a las escuelas. Un factor agravante es que los recursos necesarios para desempeñar sus funciones provienen de sus recursos personales.

Todo lo hacemos vía plataforma, vía sistema. Hasta este momento hemos pagado, todos, el servicio de internet, por celular, pero sale de la bolsa de los docentes, de los directores, de los supervisores, no de la Secretaría. Súmale la renta de la supervisión, súmale la luz, súmale el agua, etcétera (entrevista Veracruz, supervisora).

En los estados de la muestra, las figuras educativas reconocen que no cuentan con las competencias directivas, los medios económicos ni el tiempo para atender a todas las escuelas que les corresponden. A lo anterior se agrega la dispersión y la lejanía de las escuelas que les corresponde atender. En Yucatán, se agudiza la problemática, ya que las escuelas no siempre cuentan con supervisores por nivel educativo. En Chiapas, existe la problemática de la dispersión y lejanía de las escuelas que son atendidas por cada supervisión. En el estado de Veracruz, las figuras educativas han buscado configurar redes de ayuda (coordinación) con respecto a los trámites burocráticos, pero no se mencionan acciones institucionales de coordinación en este sentido.

La insuficiencia del personal adscrito en los planteles nos obliga a cubrir otros roles, la dirección comisionada (atendiendo un grupo) y en las escuelas de organización incompleta (multigrado) atendiendo a más de un grado y además la dirección. Se supondría que se organizan las actividades a nivel supervisión escolar para acompañar a los docentes que desempeñan estos roles, pero la excesiva carga administrativa, además de la tarea académica cotidiana, dificultan la generación de estos espacios. La opción aquí es buscar apoyo entre compañeros que desempeñen los mismos cargos, y generar redes de comunicación para subsanar las dudas y entregar la documentación en tiempo y forma (entrevista Veracruz, directora-docente).

De la microimplementación en algunos estados, como Yucatán y Puebla, de la estrategia de figuras itinerantes que apoyen a las escuelas en la gestión escolar, es posible observar que, si bien constituye un paliativo a la sobrecarga de trabajo de escuelas unitarias, bido-centes y multigrado, no resuelve sus necesidades a cabalidad. Los directivos que han recibido el apoyo de los enlaces itinerantes subrayan la necesidad de un apoyo permanente y disponible para dar seguimiento a los procesos académicos y administrativos, y así lograr la normalidad mínima escolar.

Es importante resaltar que un elemento común en todas las AEL del universo de análisis es el desarrollo de acciones de capacitación para supervisores y directores como estrategia para mejorar la gestión escolar y la implementación de programas. Estas acciones se realizan a través de la coordinación de diferentes instancias educativas estatales, ya que no se enfocan únicamente en la modalidad indígena o telesecundaria. En algunos estados se subraya el rezago de los supervisores y de los directores de la modalidad indígena en el desempeño de sus funciones y la necesidad de acciones contundentes de capacitación. En Puebla se ha implementado, desde la coordinación del PETC, una estrategia de vinculación que establece una cadena de capacitación que enlaza a supervisores, directores y docentes, y que, desde su perspectiva, los conduce a lograr su objetivo común: el logro del aprendizaje. Sin embargo, la capacitación no es suficiente, a juicio de los mismos supervisores

y directores; además, hace falta acompañamiento por parte de las DEI, lo cual también depende de la coordinación de instancias a nivel estatal (de formación continua, la DEI y telesecundarias).

Existe un señalamiento común en todos los estados: la supervisión se enfoca en la gestión administrativa y, en mucho menor medida, en lo pedagógico. La relación entre supervisores y directores se orienta a resolver aspectos relacionados con la implementación de programas, con la presentación de reportes, formatos, etcétera; las figuras educativas no cuentan con los incentivos, los recursos económicos, el tiempo ni la capacitación suficiente para la gestión pedagógica. Si las supervisiones cuentan con ATP, éstos desarrollan primordialmente actividades administrativas y no pedagógicas.

Por último, se analiza la coordinación para la participación social, es decir, las relaciones y acciones en el interior de los CEPS, las APF y las APEC, así como las relaciones que estos órganos de participación establecen con instancias a nivel estatal como las coordinaciones de programas federales.

Sobresale la percepción, entre los directores, supervisores y funcionarios de las AEL, de un deficiente funcionamiento de los CEPS, así como la poca claridad sobre las funciones que debe realizar y la diferencia entre los consejos y las APF. En Chiapas, reportan que los CEPS prácticamente no funcionan, y que la APF es la instancia de participación más arraigada y acorde a las características de las comunidades y de las escuelas. En ocasiones se presentan tensiones entre los CEPS y las AEL por la redistribución de poder que significa la reciente creación de los primeros y su preeminencia en la administración de recursos de programas como el PRE. Para las AEL ha sido crucial informar sobre las diferencias entre las instancias:

En las comunidades rurales y/o sobre todo en indígenas, está muy arraigada la presencia de la Asociación de Padres de Familia. Como este concepto es anterior a los consejos, en algunas comunidades hemos tenido hasta fricciones cuando se constituye el Consejo Escolar, porque le dan como más valor, por la tradición, los años de haber operado a las Asociaciones de Padres de Familia. Sin embargo vamos avanzando, en el sentido que la asociación es una representación exclusiva de los padres de familia, y en el caso del Consejo Escolar es una representación más plural; ése es el trabajo que estamos haciendo para que, en las comunidades, los padres de familia ubiquen esa gran diferencia (entrevista Morelos, Coordinación Estatal de los Consejos de Participación Social).

También se observa que falta mucho trabajo para que los CEPS sean verdaderamente autónomos, con pleno conocimiento de sus funciones y con el desarrollo de capacidades para realizarlas. Las reglas de los programas para el mejoramiento de la infraestructura y de la gestión escolar exigen su conformación y se instalan como trámite, pero sin detonar los procesos de participación esperados. Docentes y directivos de escuelas indígenas y telesecundarias advierten que la baja o nula escolaridad de los padres es un obstáculo para

la participación en los CEPS, donde prevalecen procesos mediados por formatos, reportes, informes, etcétera.

Por otro lado, en las AEL se reconoce que en las escuelas indígenas se desarrolla una colaboración entre los maestros y los padres de familia, que no es precisamente mediada o formalizada a través de los CEPS. Desde su perspectiva, si la participación se mide a través del funcionamiento de los CEPS, ésta sería una forma limitada de evaluarla. Por otro lado, los procesos migratorios del campo a la ciudad o a Estados Unidos han detonado transformaciones en las comunidades, que han repercutido en la participación de los padres en las escuelas. Se observa una creciente problemática asociada a la poca participación de familiares tutores a cargo de niños con padres que han migrado.

En el caso del CONAFE, en los seis estados de la muestra, se identifica una intensa y profunda participación de la comunidad y de las APEC –conformadas también por miembros con baja o nula escolaridad–, por el hecho de que la comunidad se asume como responsable del funcionamiento de la escuela. Asumen el proyecto pedagógico como propio y se consideran con derecho a intervenir de diversos modos para mejorarlo de la mano del líder para la educación comunitaria (LEC).

Decían por ahí los maestros viejos del CONAFE que nadie sabía dónde empezaba la escuela y dónde terminaba la comunidad. ¿Por qué? Porque tenemos muchas comunidades donde ustedes van a encontrar que el presidente de la APEC ni siquiera tiene hijos en la escuela, sino simplemente es parte de la comunidad, y se siente tan obligado y tan comprometido que sigue siendo presidente de la APEC desde hace tres, cuatro años, aunque no tenga hijos (entrevista Puebla, CONAFE).

La participación comunitaria en CONAFE aporta importantes lecciones para las escuelas de modalidad indígena y telesecundarias para expandir, adaptar o transformar su noción de participación.

Como conclusión, es evidente la coordinación entre el PEC, el PETC y el PRE a nivel federal (DGDGIE) y es posible identificar una estrategia conjunta, a la que los funcionarios de la DGDGIE llaman la articulación de los programas. Esta articulación se concreta en el análisis de listados de beneficiarios para combinar apoyos; su coordinación ha favorecido el cumplimiento de metas cuantitativas respecto al número de escuelas indígenas beneficiadas en el Plan Indígena 2014, mas no el de las cualitativas. El balance es negativo en términos de los resultados concretos de la coordinación para lograr una mayor pertinencia de los programas en contextos indígenas, en hacer eficientes los procesos de gestión administrativa de los mismos, en ofrecer más apoyos y también diferenciados, entre otros posibles beneficios. La coordinación a nivel meso– no ha logrado contribuir a resolver los graves problemas de sobrecarga administrativa de las escuelas, de la deficiente gestión académica que padecen las escuelas, ni de la falta de recursos y condiciones propicias para que las figuras educativas desempeñen sus funciones. A nivel micro–, la coordinación también se ve limitada por las condiciones de rezago y marginalidad de las figuras educativas directivas.

La participación de la comunidad para coadyuvar a la gestión escolar se ve también limitada y acotada por las estructuras formales de participación, así como por la poca o nula adecuación de estas instancias a las prácticas, estructuras y condiciones sociales comunitarias; esto limita las posibilidades de coordinación entre los docentes y las comunidades escolares para colaborar en ámbitos como el académico, partiendo del reconocimiento del valor de los saberes de los actores comunitarios y padres de familia (por ejemplo, en el ámbito de las lenguas indígenas). Se vislumbra que la coordinación entre las APF y los CEPS no ocurre debido a que dichas instancias funcionan limitadamente, o se disputan recursos y poder en las escuelas.

4.2.2. Articulación en la implementación

La articulación como criterio de evaluación se refiere a las relaciones que se establecen entre quienes diseñan e implementan desde el nivel federal, los que implementan a nivel estatal y los microimplementadores en las zonas escolares y en las escuelas.

En el ámbito de la gestión, la articulación entre la federación y los estados tiene como propósito la implementación de programas como el PEC, el PRE y el PETC. Las AEL tienen atribuciones específicas que han sido definidas en las ROP y lineamientos como la elaboración de diagnósticos para identificar escuelas susceptibles de apoyo y la validación de listas de escuelas beneficiarias (con la posibilidad de hacer contrapropuestas basadas en información local disponible), entre otras. Para ello, existen canales de comunicación entre la DGDGIE y las AEL, en el marco de una implementación compartida entre los dos niveles.

En general, en los seis estados de la muestra se observa una ambivalencia entre los funcionarios en lo que se refiere al tipo de relación con las autoridades federales. Por un lado, se percibe una articulación vertical que conduce a que los estados sean simples ejecutores de las decisiones tomadas en instancias federales; por otro lado, se asume la capacidad de generar procesos específicos en los estados, como el instrumentado en Yucatán a través del PEAGE, lo que abona también a la adaptabilidad de los programas, en función de las necesidades de los contextos.

Coincidentemente, en Yucatán se hace alusión a una percepción común sobre la autonomía de la gestión, que se concibe como una estrategia del Estado para no asumir más sus responsabilidades con el sistema educativo. Al mismo tiempo, se tiende a construir una articulación que asegure que los supervisores y directores construyan capacidades, redes y soluciones a las problemáticas de las escuelas con la participación de los padres de familia:

Cuando se habla de autonomía siento que de alguna manera la Secretaría quiere que los padres de familia inviertan más en cosas de la escuela. Y en el medio indígena, la verdad, los recursos no son, o sea, no están disponibles ni de parte de los padres de familia ni de parte de los maestros. Es decir, vamos a ser autónomos y a ver cómo nos va (entrevista Yucatán, supervisor).

Se puede advertir que la articulación puede generar procesos que desde las escuelas no son valorados ni deseables. La articulación puede posibilitar o limitar la adaptabilidad de los programas, puede generar condiciones de equidad en la implementación o mantener procesos desiguales en cuanto a la redistribución del acceso a recursos y apoyos. En concreto para este eje, la articulación es ambivalente, ya que puede contribuir a procesos orientados a lograr la autonomía de la gestión o a obstaculizarla.

Un ejemplo de esto se observa en la excesiva carga administrativa que supone la implementación de programas para la autonomía de la gestión, lo que produce el efecto contrario a su propósito, es decir, el logro del aprendizaje. Este efecto, que trae como consecuencia una excesiva carga administrativa, proviene de relaciones de articulación entre la federación y las AEL para la implementación de programas que han adjudicado múltiples responsabilidades a los docentes.

Más aún, programas sociales y servicios de salud transfieren a la escuela labores de recolección de datos, sistematización de información, entre otras. Esta carga excesiva afecta la normalidad mínima de la operación escolar, desplaza la gestión académica, el acompañamiento, y contradice lo expresado en el Acuerdo 717 sobre la descarga administrativa como una de las estrategias para lograr la autonomía de la gestión.

No se lleva a cabo un acompañamiento pedagógico debido que la gestión administrativa es demasiada. Por ejemplo, desde cómo cubrir el personal necesario, el mantenimiento de la escuela, buscar recursos de empresas privadas para subsanar necesidades; tener en tiempo y forma los documentos que requiera nuestra autoridad, además de resolver problemas de atención a padres y a la comunidad (entrevista Morelos, supervisor).

Otro ejemplo emana de la cita anterior. La autonomía de la gestión implica nuevas articulaciones con actores extraescolares, como las empresas y fundaciones que empiezan a ser abordadas para subsanar la desatención del Estado en cuanto a las necesidades de las escuelas. Esto es visible en las Casas y Comedores del Niño Indígena, cuyos encargados y delegaciones estatales deben desarrollar nuevas capacidades para gestionar recursos en el sector privado para solventar necesidades apremiantes de rehabilitación y mantenimiento. De igual modo, CONAFE ha iniciado estos procesos de gestión de recursos para que “adopten” sus servicios. Una nueva capacidad de gestión para la captación de recursos es requerida y está orientada a la articulación con actores no gubernamentales y privados.

La articulación de las escuelas con los municipios se muestra efectiva para remediar la falta de recursos; sin embargo, se acota a aspectos como el remozamiento de sus inmuebles, apoyo para la distribución de materiales educativos, construcción de aulas (ocasionalmente), así como otros apoyos. “Autonomía de la gestión significa que hay cosas que no nos puede solucionar el Estado o la parte federal, y que hay que buscar solucionarlos con los recursos de la comunidad” (entrevista Morelos, supervisor).

Con referencia a la articulación para la participación, es sintomático que en ninguna entrevista ni en los grupos de discusión se haya hecho mención de una relación entre los CEPS y los Consejos Municipales de Participación Social, ni tampoco de los Estatales. Se puede inferir que su incidencia en la definición de aspectos sensibles de la educación indígena y telesecundaria, así como en la implementación de programas, es limitada o poco difundida.

La articulación para la gestión de las Casas y Comedores del Niño Indígena se entiende como aquellas relaciones que se establecen entre la coordinación del PAEI a nivel federal, las delegaciones estatales de la CDI y los CCDI ubicados en las diferentes regiones indígenas de las entidades federativas. Se observa una sólida articulación que repercute en el funcionamiento de las casas y en la detección de necesidades. Se observa un seguimiento cercano desde la coordinación nacional del PAEI, así como desde las delegaciones estatales de la CDI a través de personal que está encargado específicamente de la operación de este programa.

La articulación como criterio deseable, aparece expresado en las relaciones verticales y jerarquizantes entre las autoridades federales, las AEL, los municipios y las escuelas como el eslabón final de la cadena. Sin embargo, es preciso hacer hincapié en que, a nivel federal, predomina un discurso sobre la federalización de la educación que otorga poder a las AEL en el tema de gestión y participación, capitalizado de diferentes formas en las entidades federativas. En la mesoimplementación se observan iniciativas importantes, como la de Yucatán, para lograr un mejor aprovechamiento de los programas de gestión escolar en su contexto específico a través del PEAGE. Pero también se observan omisiones claras como la participación de las escuelas indígenas de Veracruz en el PEC, que han generado estrategias más verticales de designación de beneficiarios de programas como el PRE.

4.2.3. Adaptabilidad en la implementación

La adaptabilidad se refiere al logro de una implementación en la que se dan acciones reformuladas para lograr atender las condiciones y necesidades de los contextos donde se llevan a cabo. Éste es un criterio que permite observar replanteamientos, principalmente en la meso- y en la microimplementación. Se relaciona estrechamente con el logro de mayor pertinencia y contextualización de los programas. Desde la federación, la política de autonomía de la gestión es una. Las adaptaciones se conciben como una oportunidad para cada una de las escuelas, es decir, en la microimplementación.

Yo diría en programas como PEC, como PRE, que le dan la posibilidad a la escuela de seleccionar materiales, de seleccionar capacitaciones, de seleccionar rubros de inversión, pues permiten, o al menos ése es el objetivo que tenemos, una mejor contextualización de esto, de los materiales, de las capacitaciones, de los insumos diversos que utiliza la escuela, apostándole a que sea la escuela la que elige (entrevista federal, DGDGIE).

Sin embargo, la adaptabilidad de los programas analizados no va más allá de lo arriba señalado. No se consideran adaptaciones en los procesos mismos de implementación, ni acciones que vayan al fondo de las problemáticas de gestión en las escuelas. Prevalece la idea de programas sin acotaciones para modalidades, como la indígena. Se percibe que las dificultades en la implementación de los programas, y en la gestión misma, pueden resolverse por medio del fortalecimiento de las capacidades directivas y de la llegada de recursos materiales y económicos a las escuelas. Sin embargo, no se consideran problemáticas concretas como la falta de personal administrativo, así como el énfasis que se ha hecho en la gestión administrativa y no en la académica.

Se identifica que las diversas estrategias plasmadas en el Plan Indígena 2014 para llevar a cabo adaptaciones a los programas no son visibles, después de dos años, en la implementación de los programas en los estados, ni en la visión de los funcionarios. En dicho plan, en la sección de Resultados de la Consulta Indígena, se mostraron resultados sobre las adaptaciones que las escuelas consultadas, tanto beneficiarias de los programas como no beneficiarias, sugerían. Esas recomendaciones serán retomadas en las de esta evaluación por considerarlas pertinentes y pendientes.

Desde la perspectiva de la DGEI, quienes plantean la política de gestión –fundamentalmente funcionarios de la DGDGIE– no consideran aspectos centrales de la modalidad indígena (que también se presenta en telesecundarias), como la organización de las escuelas.

Los Consejos Técnicos Escolares tampoco tienen la perspectiva de inclusión, porque también se piensa que en todas las escuelas hay seis maestros por lo menos, un director, y no hay tal. La mitad de estas escuelas no tiene esas condiciones (entrevista federal, DGEI).

La DGEI añade que las circunstancias de aislamiento dificultan las acciones básicas de la gestión que exige el programa, como la comprobación de recursos. “Los programas no contemplan que operan en zonas de alta marginación, y éstas no cuentan con los medios que acrediten el gasto, pues vamos, bastaría que salga la firma del comisario ejidal” (entrevista federal, DGEI).

Esta perspectiva no es del todo aprehendida por los funcionarios que implementan los programas a nivel federal. Las reflexiones que emergen al cuestionar la flexibilidad de los programas y su potencial adaptación a modalidades o escuelas en contextos de marcado rezago se refieren a las implicaciones que tendrían disposiciones de esa naturaleza; hacen referencia a un criterio de igualdad, mas no de equidad. Las adecuaciones son interpretadas como apoyos diferenciados, no como procesos diferenciados de implementación. Es importante destacar que esto no representa una idea aislada. Esta noción subyace en el diseño y en la implementación de los programas, es decir, prevalece una postura de igualdad en los apoyos como sinónimo de equidad.

Una escuela indígena de tiempo completo, unidocente, recibe 90 mil pesos en el ciclo escolar. Una escuela indígena bajo estas circunstancias, con 90 mil pesos, hace

muchas, muchas cosas, ¿no? Es uno de los beneficios que tiene; por ejemplo, que un programa llegue a la escuela, como general. Si les pusiéramos adecuaciones específicas, les diríamos no, porque ahí es un solo docente; entonces hay que darle menos; ésa sería la tendencia, en lugar de 90, vamos a darle 10 mil, porque es un solo docente, ¿no? (entrevista federal, PETC).

Más aún, si se considera que estos programas han sido diseñados teniendo en consideración una población objetivo como la de las escuelas indígenas, su diseño supone haber considerado las condiciones y contextos en los que operan. Sin embargo, la implementación muestra que el diseño no ha sido el más adecuado ni el más flexible.

Para el caso del CONAFE, se hace referencia a acciones concretas de adaptabilidad, ya que se toma en cuenta el tipo de organización de los servicios y las lógicas de participación comunitaria. Un ejemplo notable —y también excepcional, desde el punto de vista del funcionario entrevistado— emerge del PRE. En la DGDGIE se ha reconocido la organización de los servicios del CONAFE y, en ese sentido, se han hecho adaptaciones a los procesos de administración y de ejercicio de recursos del componente 2 que se orienta al fortalecimiento de la gestión escolar (por ejemplo, el titular de la tarjeta donde se depositan los apoyos es el presidente de la APEC, y no el director como en las escuelas regulares).

La adaptabilidad en la implementación del PAEI es evidente principalmente en dos ámbitos: 1) la flexible y contextual definición de perfiles de los jefes de las casas y económicas, sobre todo ante la retirada del personal de la SEP y la creación de casas y comedores comunitarios, y 2) las transformaciones en la gestión que ha supuesto la ampliación de cobertura a niveles de educación media superior y superior, así como la apertura de casas y comedores comunitarios. La gestión en las casas y comedores no sólo se limita a la administración de recursos para su operación, ya que incluye también un acompañamiento a la trayectoria escolar de los beneficiarios. Las dinámicas de participación de los Comités de Apoyo y padres de familia emanan de contextos sociales, políticos y económicos diferenciados; la implementación del programa ha implicado el reconocimiento de la diversidad y de las condiciones de pobreza en que vive la mayoría de las comunidades indígenas.

En el caso de las entidades federativas, los funcionarios de las AEL suelen apearse a las ROP o a lineamientos de los programas, favoreciendo el cumplimiento de criterios de gastos, normatividad sobre infraestructura, etcétera. Se hizo el recuento de algunas gestiones que ellos mismos consideran excepcionales, como el ejercicio de recursos en rubros no incluidos o en componentes distintos, o ciertas facilidades para trámites administrativos cuando se trata de escuelas muy lejanas. Normalmente se cumplen los lineamientos de forma homogénea, tanto para las escuelas de organización completa como para las multigrado o unitarias, aun cuando las últimas tienen importantes limitaciones de personal y de tiempo.

Un primer tipo de la adaptación —el más frecuente— se refiere a la contextualización en el ejercicio de los recursos, aunque siguiendo la normatividad plasmada en las ROP. Por ejemplo, en Puebla se ejercieron recursos del PEC para la profesionalización de los docentes, caso novedoso para las mismas autoridades federales. A través de la profesionalización

de los docentes y de los directivos de escuelas indígenas y multigrado, y la obtención del grado de licenciatura, en Puebla se contribuyó al desarrollo de capacidades de gestión; los directivos desarrollaron tesis con temas que les permitieron mejorar sus prácticas de gestión y reflexionar sobre ellas.

Las estrategias de regionalización de las entidades federativas han contribuido también a hacer más eficiente la gestión escolar. Por ejemplo, en Yucatán se ha desarrollado una estrategia a partir de la cual se emite una sola convocatoria para todos los programas de gestión a través del PEAGE. En ella se detectan tres adaptaciones importantes: la elaboración de guías estatales para los CTE, retomando las orientaciones más importantes de las guías nacionales; la elaboración de materiales para complementar los ficheros del PETC con el fin de articularlos a los programas de estudio, libros de texto y Parámetros Curriculares; así como la creación de la figura de “enlace itinerante”.

Siempre nos salimos de la norma. Por ejemplo, las guías de consejo técnico, la guía federal no la utilizamos [...] retomamos la parte fundamental y adecuamos la guía. Se hace desde el área de gestión pedagógica; hacemos ajustes, añadimos particularidades y hablamos del modelo de gestión regional. Entonces, pues así, somos un poco rebeldes (entrevista Yucatán, Coordinación Estatal del PEC y Coordinación Operativa del PRE).

Los materiales nacionales del PETC son muy buenos y los maestros lo demandaban, pero nos falta algo, porque sólo el fichero por sí mismo, no tenemos garantizado que el maestro lo use; entonces acabamos de hacer un documento aquí en la coordinación para complementar el fichero. Este material es para articular la ficha con el libro de texto y con el programa de estudio, que el maestro sepa que esta ficha se puede utilizar cuando se trabajen los aprendizajes esperados. Es un documento estrictamente estatal, y acompaña al fichero. Pusimos la correspondencia con los parámetros curriculares de lengua indígena, para apoyar más a los maestros de educación indígena (entrevista Yucatán, Coordinación Estatal de PEC y Coordinación Operativa de PRE).

Entonces, una de las estrategias a nivel estatal es que, dada la problemática identificada en las regiones del maestro de preescolar o de primaria, que tiene grupo y a la vez realiza la función directiva, se designa una figura que es un enlace itinerante, que tiene determinados grupos de escuelas, tiene a veces cuatro, cinco escuelas cercanas geográficamente. Ese enlace itinerante es una persona que tiene un perfil docente o un perfil afín a la docencia, apoya en la parte de la gestión administrativa a las escuelas, con tal de que el maestro que es responsable del centro escolar pueda permanecer con su grupo y no abandonarlo para ir a realizar otras gestiones de tipo administrativo (entrevista Yucatán, Coordinación Estatal del PEC y Coordinación Operativa del PRE).

Es notable que en Yucatán se haya podido implementar una estrategia similar a la de un director itinerante, la cual es una idea que la DGEI ha estado considerando. Si bien los directores no la consideran del todo exitosa, principalmente porque requieren un apoyo

administrativo permanente, es un avance significativo que puede generar pistas para el diseño de una figura así en el resto del país.

En algunas ocasiones yo he propuesto que haya directores itinerantes, o que haya administrativos itinerantes. Porque en educación indígena no tenemos veladores, administrativos, maestros de Educación Física, maestros de Educación Artística. Entonces estos servicios son básicos y le decía la vez pasada a alguien: “Estamos siendo excluidos. Es cierto que para estos servicios se requiere de escuelas grandes, pero yo tengo escuelas de educación indígena que tienen 24 maestros, 20 maestros, 15 maestros, 10 maestros, 8 maestros. Hay una buena cantidad de escuelas con este número de maestros”. No, pues aquí el director hace de administrativo, a veces hace de maestro de Educación Física cuando tiene tiempo, hace de todo prácticamente (entrevista Puebla, DEI).

Las AEL identifican diferentes interpretaciones de lo que es la autonomía de la gestión, que en ocasiones es una noción usada a conveniencia por los directores; dicha noción está determinada por su formación, experiencia y por la relación que establece con la comunidad escolar. En Puebla identifican las tensiones que emergen con las comunidades escolares al implementarse programas cuyos criterios operativos no permiten que gente de la comunidad construya, o que lo haga con las características que requieren.

La adaptabilidad que ocurre en el nivel de la microimplementación conduce fundamentalmente a reconocer que la falta de recursos económicos y de capacidades de gestión pedagógica y administrativa genera alternativas positivas y negativas para llevarlas a cabo. Por ejemplo, en Morelos se ha contado con el apoyo de estudiantes de la UPN en preescolares y en primarias indígenas, el cual aminora la carga administrativa de las escuelas. Los enlaces itinerantes en Yucatán también han resuelto en alguna medida los problemas de exceso de carga académica en escuelas unitarias, aunque los directores consideran que su presencia una vez a la semana no es suficiente. Se diseñan Rutas de Mejora como trámite, pero su desarrollo no es llevado a cabo por falta de tiempo, de acompañamiento y de recursos.

En cuanto a la adaptabilidad de los CEPS, se identifica un problema importante y tiene que ver con el arraigo de las APF y lo que perciben los directores como una duplicidad de funciones con los CEPS. Además, las comunidades escolares no se han apropiado de los CEPS porque no se perciben como necesarios ni se ha logrado informar adecuadamente sobre las diferencias entre ambas instancias, ni siquiera a los supervisores.

Sentimos que hay una duplicidad de funciones. Nosotros vemos así, por ejemplo, que los mismos que integran la Asociación de Padres de Familia integran el Comité de Participación Social. Los confunden. Lo otro, que también se planteó y que también es muy importante, decíamos que en las comunidades, nadie quiere ser del Comité de Educación por esa misma razón (entrevista Chiapas, supervisor).

La participación de la comunidad en la escuela no es homogénea, y depende de las propias estructuras y dinámicas socioculturales de las comunidades, así como de los perfiles

educativos de los padres y de los actores comunitarios. Como ya se mencionó, la migración ha sido un factor desestructurante de formas tradicionales de organización, lo que a su vez ha transformado la participación de los actores comunitarios en varias instancias, entre ellas la escuela. Idealmente, la adaptabilidad tendría que encaminarse a la recuperación e inclusión de prácticas sustantivas de participación propias de las comunidades en las escuelas.

Puede concluirse que, en este criterio, la problemática fundamental consiste en que la visión de la gestión escolar y participación tiene un enfoque basado en un modelo de escuela urbana que requiere una estructura del personal completa. La implementación de los programas demanda mucho tiempo de los que realizan funciones directivas, quienes, además, en ocasiones deben trasladarse a otros lugares con recursos propios. Asimismo, en las reglas de operación de los programas analizados se asume que existe un fácil acceso a instituciones bancarias y a empresas que puedan expedir facturas para la comprobación de los recursos asignados; además se suponen esquemas de participación para los cuales no hay condiciones en las comunidades. Esta noción impide la flexibilización y adaptabilidad en la implementación de estos programas, al margen de casos muy puntuales en los que las autoridades estatales han mostrado sensibilidad y creatividad. Hasta el momento, las adaptaciones son referidas como excepciones positivas, pero costosas en tiempo y recursos.

El análisis del criterio de adaptabilidad muestra las dificultades que la federación y las AEL tienen para llevar a la práctica las adaptaciones que las escuelas consultadas en el marco del Plan Indígena 2014 pusieron sobre la mesa. Prevalece una visión de una sola política, ROP y lineamientos sin adecuaciones, aplicables a todas las escuelas, lo cual se escuda en la noción de igualdad confundida con equidad.

4.3. Conclusión sobre el diseño e implementación de los programas que coadyuvan a la gestión escolar y a la participación comunitaria

En el diseño de estrategias, programas y acciones para coadyuvar a la gestión escolar, el Plan Indígena 2014 —elaborado por la SEP y el Banco Mundial— representa el mayor avance en el reconocimiento al apoyo a un mayor número de escuelas indígenas. Sin embargo, se observa poca incidencia de dicho plan en el diseño e implementación de estrategias y programas que se han creado luego de su publicación, como Escuela al Centro y el PRE. Los objetivos y estrategias que plantea son pertinentes y coadyuvarían a una mayor incidencia, no sólo cuantitativa sino cualitativa, en la gestión escolar de las escuelas indígenas. La pertinencia en el diseño de estrategias y acciones generaría la posibilidad de una atención cualitativamente diferenciada, que tomara como fundamento los contextos y particularidades de la modalidad indígena, telesecundaria y de los servicios del CONAFE.

La congruencia de los programas, observada a partir de la existencia de un diagnóstico que los fundamente, en el que se identifiquen las necesidades de los contextos escolares específicos de las escuelas indígenas, telesecundarias y servicios educativos de CONAFE,

se observa limitada por una visión que homogeneiza las problemáticas que presentan las escuelas. Es claro que en la etapa del diseño, quienes se encargan de diseñar los programas asociados con la autonomía de la gestión recurren a generalizaciones en torno a las problemáticas a que se enfrentan las escuelas y, por lo tanto, establecen criterios de operación generales que no prevén las características específicas de las escuelas indígenas, como la plantilla de personal incompleta o su condición de escuelas multigrado.

Como se analizó en el criterio de pertinencia en el diseño de programas, la autonomía de la gestión escolar requiere ciertas condiciones para poder lograrse, como recursos técnicos y económicos permanentes, así como personal de apoyo. Es por ello que se plantea el interrogante de cómo podría lograrse una autonomía de la gestión escolar si únicamente se plantean apoyos temporales que, además, no son generalizados para todas las escuelas.

La coherencia entre programas, y en el interior de cada uno, pretende lograrse a partir de acciones de articulación con otros programas, así como a partir de otras estrategias coincidentes con las problemáticas y objetivos que atienden. Es notorio el avance que existe en este sentido; sin embargo, en las entidades federativas prevalece la idea de que el diseño de un solo programa especializado en el apoyo a la gestión escolar (que conjuntara el PRE y el PETC con componentes diferenciados) simplificaría los procesos en los tres niveles de implementación. Al analizar la coherencia interna de los programas, se subrayó la insuficiencia de los apoyos económicos y técnicos para atender las grandes necesidades de las escuelas en el rubro de la gestión escolar, así como de las Casas y Comedores del Niño Indígena.

En el diseño de instancias como los CEPS sobresale la poca especificidad permitida a partir de los lineamientos sobre su organización y funcionamiento. Prácticamente la única particularidad se refiere a la composición de los CEPS de escuelas indígenas como un subsistema homogéneo, y sin hacer alusión a las telesecundarias. Es también notorio que el diseño de los consejos a nivel federal, estatal y municipal no considera para su integración la pluralidad de figuras educativas que requerirían ser representadas por nivel educativo y también por modalidad. Un avance importante en el diseño lo constituye la posibilidad de que los consejos estatales y municipales pueden contribuir a la propuesta de contenidos regionales y locales; sin embargo, sería necesaria la presencia de representantes del subsistema indígena y de telesecundaria en ambos consejos. La omisión de consejos comunitarios de participación social limita la posibilidad de que autoridades comunitarias se integren a los municipales; por tanto, quedan sólo los CEPS como espacios de participación de dichas autoridades.

En cuanto a las APEC, se observa que su diseño apunta a dotarlas de enormes responsabilidades que tienen que ver con las omisiones del Estado mexicano en ofrecer una educación de calidad, con las condiciones necesarias y suficientes para que operen las escuelas, sean del CONAFE o no. Lo mismo se observa en el PAEI, que transfiere importantes responsabilidades de gestión que suponen gastos a los Comités de Apoyo, a los padres de familia y a los municipios donde se ubican las casas y comedores. Es importante

que la autonomía de la gestión no derive en la transferencia de responsabilidades a las comunidades escolares que signifiquen, en algún sentido, también la transferencia del sostenimiento de las escuelas, servicios del CONAFE y casas y comedores.

En la fase de implementación, se identifican avances, sobre todo en el nivel meso-, concretamente a partir de iniciativas como la del PEAGE, la regionalización del sistema educativo estatal y los enlaces itinerantes en Yucatán. Así, éste surge como un caso paradigmático de la gestión escolar aterrizada en un contexto específico, y fortalecida por acciones de iniciativa estatal. Si bien en la microimplementación surgen problemáticas y persisten los retos, el planteamiento de estrategias de coordinación y para la adaptabilidad ofrece importantes pistas al resto de las AEL y a la federación.

Por otro lado, es en la microimplementación donde se visualizan más problemáticas asociadas a la sobrecarga de gestión administrativa para los operadores de los programas. Para los docentes de escuelas unitarias, bidocentes y multigrado ésta es una problemática asociada tanto al diseño como a la implementación de los programas, porque no existe una diferenciación en la operación cuando no se dispone de una estructura escolar completa. No se han procurado estrategias de coordinación y articulación inter- e intrainstitucionales para aminorar la carga administrativa de los docentes que tienen también funciones directivas.

En cuanto a la adaptabilidad, la problemática fundamental consiste en que la visión de la gestión escolar parte de un enfoque que no toma en cuenta las particularidades de los centros escolares en donde se implementan los programas, ni el contexto en el que se encuentran. Los supervisores y directivos son actores clave, que realizan sus funciones con recursos mínimos para trasladarse a las escuelas que supervisan, que no cuentan con las instalaciones, el equipamiento y la conectividad necesarios para llevar a cabo las funciones asociadas con la gestión de las escuelas. Por otra parte, la capacitación que reciben las figuras educativas tiene límites y deficiencias para el desarrollo de capacidades asociadas con la gestión, por lo que es crucial analizar su pertinencia y eficacia desde el punto de vista de sus contenidos, estrategias pedagógicas, formatos, duración, personas que la imparten, orientación a la práctica, etcétera.

En cuanto a la participación, las instancias formales en que los programas establecen que ésta se lleve a cabo parecen limitar y acotar ciertas formas y dinámicas propias de las comunidades. Por ejemplo, reconocer las diferentes formas de hacer votaciones o establecer acuerdos, la frecuencia y los eventos en los que se requiere la participación de la comunidad, la construcción de conocimientos colectivos y su incorporación en plan de estudios, el involucramiento de actores sociales de la comunidad y no sólo de los padres de familia, entre otras. Las comunidades escolares en general no se han apropiado de los CEPS, en virtud de que su operación responde a los lineamientos de los programas, pero no contempla la interacción y toma de decisiones de la comunidad escolar. Las APF, con más arraigo, han quedado relegadas a asuntos de cuotas voluntarias y de administración de recursos mínimos como los del AGE. La existencia de dos instancias ha generado más tensiones en las escuelas que oportunidades para fortalecer su organización.

En general, la visión de la participación por parte de las instancias educativas a nivel federal, estatal y local es acotada y se orienta a validar decisiones y al mantenimiento de las escuelas. En ese sentido, se limita el involucramiento de los padres y de la comunidad en tareas académicas, argumentándose su baja escolaridad, de tal forma que la participación de los padres de familia casi siempre está acotada a peticiones de la escuela que tienen que ver con acciones relacionadas con los programas federales.

Finalmente, pese a la precariedad con las que operan el CONAFE y las casas y comedores, en los procesos de gestión y participación que llevan a cabo se observan ejemplos de experiencias exitosas, relacionadas con la adecuación de las acciones de acuerdo con el contexto de las comunidades indígenas, y con la maximización de recursos a partir de procesos de participación que van más allá de lo que ocurre en las escuelas indígenas y telesecundarias.

Un aspecto fundamental que contribuye al buen funcionamiento de los mecanismos de participación en los servicios del CONAFE y las casas y comedores es la apropiación de las instancias de participación por parte de los padres de familia e, incluso, por parte de personas que no son padres de familia de los niños que acuden a dichos servicios. Llama la atención que los avances observados en los servicios proporcionados por ambas instituciones son, en gran medida, resultado de adecuaciones que se han realizado a partir de su operación con recursos sumamente limitados.

La autonomía de la gestión escolar requiere la creación de condiciones y recursos suficientes y permanentes para la toma de decisiones y el desarrollo de acciones en contextos con características específicas como las escuelas indígenas, telesecundarias y servicios del CONAFE. Además, el rezago histórico que han padecido estas escuelas conduce a un planteamiento explícito de atención prioritaria en aras de contribuir a la equidad. La participación social, estrechamente ligada a la gestión, requiere espacios para su adaptabilidad y su contextualización a las prácticas comunitarias y a las diversas transformaciones que las comunidades indígenas están experimentando (por ejemplo, la migración).

5. Recomendaciones

5.1. Materiales educativos

Las recomendaciones para este eje son las siguientes:

1. Que se diseñe un proyecto integral de desarrollo de materiales educativos –que incluya libros de texto– para todos los niveles de educación básica, para alumnos y docentes, en aras de la equidad. Para asegurar la pertinencia, este proyecto debe considerar todas las lenguas indígenas –incluso las minoritarias–, la articulación de conocimientos indígenas en sus contenidos, así como la actualización de los libros de texto de acuerdo con el plan de estudios vigente. Las Direcciones de Educación Indígena (DEI) en los estados son centrales para plantear el desarrollo de materiales cultural y lingüísticamente pertinentes. Para el diseño de este proyecto y de los materiales que se desarrollarían, se requiere la coordinación de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), la Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC) y la Dirección General de Materiales e Informática Educativa (DGMIE) de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB); de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB) y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) a nivel federal, y la articulación con las DEI a nivel estatal. Un proyecto de esta envergadura debe ser coordinado a nivel nacional por la SEB y a nivel estatal, por las subsecretarías de educación básica.

Prioritariamente deben diseñarse y producirse materiales educativos en lengua indígena para el nivel secundaria, particularmente para telesecundarias. El diseño de materiales derivaría de una modificación al plan de estudios de este nivel y modalidad, para integrar criterios de pertinencia cultural y lingüística. Aunado a esto, los alumnos de telesecundaria requieren materiales vigentes en español, acordes al plan de estudio en operación. Si bien se han diseñado materiales desde la CGEIB, y en algunos estados, para la asignatura optativa de lengua y cultura indígena para el primer grado de secundaria, se requeriría el desarrollo de materiales para esta asignatura específicamente para los alumnos. La meta es que los niños, niñas y adolescentes (NNA) indígenas que cursan la secundaria cuenten con una educación pertinente desde el punto de vista cultural y lingüístico, como es su derecho; la disponibilidad de materiales educativos en sus lenguas y con pertinencia cultural es fundamental para este propósito.

Si bien la educación inicial no se considera básica, es medianamente prioritario que, en el marco del proyecto integral que apunta a la equidad y a la pertinencia, se desarrollen

e impriman materiales con pertinencia cultural y lingüística para este nivel, tanto para los niños como para los maestros.

Se recomienda que la priorización en el desarrollo de materiales por lengua indígena atienda al número de hablantes, pero en un sentido inverso al que ha prevalecido. Es necesario atender las lenguas minoritarias en términos numéricos para coadyuvar a su revitalización. Por ello se requiere el establecimiento de estrategias específicas adicionales en coordinación con el INALI para la producción de materiales educativos para lenguas en peligro de desaparición.

Para la *implementación* de estos proyectos es necesaria la coordinación de diversas instancias a nivel federal y estatal, a fin de conformar mesas técnicas para el diseño y la actualización de los materiales educativos. Estas mesas deberán estar integradas por especialistas en las lenguas indígenas (por ejemplo, miembros de las academias estatales de lenguas indígenas), maestros de educación indígena de todos los niveles y asesores técnicos pedagógicos (ATP) que conozcan las necesidades de las escuelas en cuanto a materiales educativos, investigadores educativos, etcétera. Los miembros de estas mesas deben contar con una comisión y una remuneración por este trabajo específico.

Una tarea de estas mesas técnicas estatales de diseño será propiciar acuerdos de normalización lingüística para las lenguas indígenas presentes en el estado, en coordinación con el INALI. Se recomienda que las mesas técnicas de los estados diseñen mecanismos de articulación con actores comunitarios para el diseño y la validación de la pertinencia de los contenidos de los materiales, en reconocimiento de sus conocimientos y saberes culturales y lingüísticos; esto puede dinamizarse en el marco de los Consejos Escolares de Participación Social en las escuelas, y con los Consejos Municipales y Estatales que tienen la atribución de opinar sobre cuestiones pedagógicas.

Para una atención educativa con equidad, la DGEI y las DEI deben disponer de un presupuesto para el rubro de diseño de materiales en el que, además, se prevean recursos para su producción/impresión. El diseño y la producción de materiales educativos en el nivel de las entidades federativas es fundamental para lograr la pertinencia y la atención a necesidades locales específicas. Por ello, es necesario que los recursos económicos para materiales educativos no se concentren a nivel federal, sino que se asegure un presupuesto anual tanto para el diseño como para la producción de materiales educativos, para educación indígena a nivel estatal.

Algunos de los tipos de materiales educativos prioritarios que debería contemplar este proyecto son:

- a) Material para NNA indígenas cuya primera lengua (L1) es una lengua indígena y material para NNA indígenas cuya L1 no es una lengua indígena sino español. Para ello es importante diseñar material para la enseñanza de todas las lenguas indígenas también como L2. Este tipo de material sería útil también para las escuelas regulares en contextos indígenas.

- b) Material para grupos multigrado.
 - c) Materiales para preescolar como audiolibros, cancioneros, juegos, etcétera.
 - d) Diccionarios de lenguas indígenas.
 - e) Material en lenguas indígenas para las bibliotecas de aula y escolares.
 - f) Material para guiar a maestros y a alumnos en la elaboración de los libros cartó-
neros, e insumos (papel, pintura, colores, etcétera) para elaborarlos.
2. Que en aras de la equidad la Secretaría de Educación Pública (SEP) incluya, en su presupuesto anual de impresión de materiales educativos para educación básica, los recursos para la impresión de los materiales específicos para los NNA indígenas: presupuesto para todos en el marco de la inclusión y la equidad. La DGEI y las DEI deben disponer de un presupuesto para el diseño, producción e impresión de materiales, sin necesidad de que éste deba negociarse año con año como una concesión.

La producción e impresión de materiales de la DGEI debe ser suficiente y su distribución debe ser oportuna, en esfuerzos coordinados con la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito (CONALITEG). La suficiencia se refiere también a evitar el envío de grandes cantidades de materiales que no corresponden a las lenguas que se hablan en cada escuela. Asimismo, es preciso que se impriman materiales sobrantes, si la producción se basa en las estadísticas de la matrícula del ciclo escolar anterior y se requiere distribuir cantidades adicionales. Esto permitirá hacer eficiente el ejercicio de recursos de impresión, destinándolo a materiales realmente necesarios.

3. Que la DGEI y la DEI diseñen y ofrezcan capacitación pertinente para el uso adecuado de los materiales que se producen. Es preciso que la capacitación se articule a la Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Básica y Media Superior. Sin embargo, se requiere que estas instancias tengan la posibilidad de contar con una oferta flexible, que atienda a las necesidades específicas de los estados y de las escuelas de forma pertinente, y que sea ofrecida por especialistas en formatos diversificados. La meta es que los materiales educativos sean utilizados por los docentes para el propósito que fueron diseñados.
4. Que el Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE) sea rediseñado por las instancias que actualmente lo coordinan a nivel básico —la DGDC y la DGEI—, para constituir programas diferenciados por población objetivo; por ejemplo, un programa específico para educación indígena (como lo fue el Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural [PAED]), otro para telesecundarias (como lo fue el programa Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria), etcétera; esto con el fin de especializar y fortalecer el diseño y la implementación de acciones, como el desarrollo de materiales educativos pertinentes a cada modalidad y nivel educativo, a través de mayores recursos económicos y apoyo técnico especializado. Se requiere una aproximación específica para cada grupo de atención y nivel educativo que conlleve la revisión de la noción de inclusión educativa, en aras de evitar la homogeneización de la atención a la diversidad. Se recomienda que un programa para educación indígena sea lo suficientemente

adaptable para apoyar el desarrollo de proyectos de escuelas en el rubro de desarrollo de materiales educativos, pertinentes desde el punto de vista cultural y lingüístico, para los grupos que incluyen población indígena, como educación indígena y telesecundarias. Asimismo, se recomienda que se apoye a telesecundarias para el desarrollo de materiales propios de su modalidad y con pertinencia cultural y lingüística, y no sólo para la capacitación para su uso.

5. Que los programas como el Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC) y el Programa de la Reforma Educativa (PRE) incluyan explícitamente en sus reglas de operación (ROP) la posibilidad de subsanar el déficit de materiales a través de recursos no sólo para su adquisición sino también para su desarrollo, como se plantea en el PIEE, para así dotar de pertinencia a los apoyos que otorga; además, se requiere la coordinación entre la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE), los coordinadores estatales de los programas y las DEI para asesorar a las escuelas, con la finalidad de canalizar recursos al desarrollo de materiales educativos pertinentes. La meta es que las escuelas beneficiarias de estos programas dispongan de recursos económicos para desarrollar los materiales necesarios para sus alumnos con criterios de comprobación flexibles.
6. Que las autoridades educativas locales (AEL) asuman la distribución oportuna y gratuita de los materiales hasta la entrega en las escuelas indígenas. Para ello se requiere la asignación de un presupuesto suficiente y la elaboración de planes estatales de distribución que coordinen acciones entre los representantes únicos de distribución y las DEI, que consideren la lejanía y la dispersión de las escuelas, así como las dificultades de acceso, entre otros aspectos. La meta es que las escuelas dispongan de los materiales oportunamente, sin que esto implique un gasto para los padres de familia o para las figuras educativas.
7. Que se diseñe un proyecto integral específico del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) para el diseño de materiales, que apunte a la producción de libros acordes al modelo educativo vigente, y pertinentes desde el punto de vista cultural y lingüístico, tanto para los líderes para la educación comunitaria (LEC), como para los alumnos, con un presupuesto suficiente. Los libros de texto de escuelas regulares no responden a las necesidades específicas que plantea el modelo del CONAFE. Se requiere también un replanteamiento de la estrategia de dotación de libros de texto de la SEP al CONAFE, para optimizar el uso de los recursos y destinar una parte a la producción local de materiales pertinentes. La meta sería que se desarrollaran libros especializados por nivel y atendiendo a la diversidad lingüística de sus estudiantes. Este diseño debe ser asumido por equipos articulados a nivel federal y estatal, conformados por especialistas en educación bilingüe e intercultural, en el modelo vigente en el CONAFE, y por LEC y otras figuras educativas con experiencia que microimplementan el modelo, que cuenten con presupuesto suficiente. Asimismo, es necesario que el CONAFE reactive la impresión de materiales anteriormente publicados para dotar a los servicios educativos de este invaluable insumo. En cuanto a la distribución de materiales, es también

imprescindible que el CONAFE asuma la responsabilidad de llevarla a cabo de forma oportuna y gratuita a cada uno de los servicios.

8. Que a través del PAEI se continúe dotando de material didáctico a los niños beneficiarios como una acción que apunta a la equidad.
9. Que se fortalezca el programa editorial de la CGEIB, a fin de que éste continúe incidiendo en la apropiación del enfoque intercultural en escuelas regulares e indígenas. Es recomendable que se dote a la coordinación de un presupuesto suficiente y se establezca una colaboración estratégica con la SEB (concretamente con la DGDC, la DGMIE y la DGEI) para coordinar acciones en cuanto al tipo de materiales prioritarios.

5.2. Perfil y formación docente

Las recomendaciones para este eje son las siguientes:

1. Que se definan perfiles para lograr equidad y pertinencia en el subsistema y específicamente en cada escuela: ATP especializados para educación intercultural bilingüe, directivos de apoyo administrativo fijos o itinerantes, docentes de lenguas indígenas para escuelas sin docentes bilingües asignados (en el caso de lenguas minoritarias en términos numéricos), docentes itinerantes especializados en educación artística, educación física, inglés, necesidades educativas especiales, psicología, nutrición e intendencia. Esto a partir de la elaboración de un diagnóstico de las características y necesidades de las escuelas indígenas y telesecundarias, en términos de su organización y de personal disponible. La definición de los perfiles estaría a cargo de la Coordinación Nacional para el Sistema Profesional Docente (CNSPD), con la colaboración de la SEB, la DGEI y las AEL. Se requiere la creación de mesas técnicas especializadas para la definición de perfiles, parámetros e indicadores (PPI), el diseño y revisión de los instrumentos de evaluación de estos perfiles, el análisis de los resultados y la toma de decisiones a partir de éstos. La idea es dotar de pertinencia y equidad a estos procesos, así como integrar perfiles requeridos particularmente por este tipo de escuelas. Específicamente para telesecundarias, se requiere introducir en los PPI de sus docentes elementos relacionados con la educación con pertinencia cultural y lingüística que requiere este nivel educativo.
2. Que la CNSPD, la SEB y la DGEI definan una estrategia de atención para la planta docente en servicio sin título profesional del subsistema indígena (que puede ser continuación o rediseño de la Estrategia Integral instrumentada por la DGEI), así como para aquellos que resulten no idóneos en las próximas evaluaciones de desempeño. El sistema educativo mexicano ha permitido el ingreso al servicio de docentes que no cumplen con el perfil definido en el Servicio Profesional Docente (SPD), y es necesario asumir la responsabilidad de ello y determinar acciones para su nivelación, en coordinación con la DGEI, las AEL e instituciones formadoras. Para ello, se deben definir estrategias

para que en el marco del SPD se consideren acciones afirmativas formativas específicas para el colectivo de docentes sin grado o que no han alcanzado la idoneidad. Se debe garantizar que el docente no hablante de una lengua indígena tenga acceso a opciones formativas para el aprendizaje de la lengua indígena del contexto donde labora. Asimismo, es preciso que la evaluación para la permanencia en el SPD integre un componente evaluativo *in situ*, en la escuela, con evidencias de la práctica y que tome en cuenta a los padres de familia.

3. Que se desarrolle una estrategia para atender la problemática de desubicación lingüística de docentes en servicio y la de asignación de docentes bilingües según la lengua de la comunidad en escuelas que no cuenten con docentes con este perfil. Para esa estrategia, la DGEI y las AEL deben identificar a los docentes que tienen esta problemática para su reubicación, así como a las escuelas que no cuentan con docentes hablantes de lengua indígena (HLI). La evaluación de docentes en servicio es una herramienta para detectar la desubicación lingüística y competencias lingüísticas insuficientes. En el último caso, es fundamental que la Estrategia Nacional de Formación Continua, por medio de las AEL y las DEI, ofrezca cursos de lenguas indígenas por niveles.
4. Que la formación continua para educación indígena y telesecundarias, en el marco de la Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Básica y Media Superior, sea definida por la SEB, la DGEI y las DEI a partir de diagnósticos de necesidades formativas, y no solamente a partir de los resultados de las evaluaciones. Para esto se requiere que el diseño de la oferta formativa y su implementación se descentralicen a los estados y se especialicen. Es necesario reconocer que el subsistema indígena y la modalidad de telesecundaria pueden generar y ofrecer formación específica para la atención de NNA indígenas en sus modalidades, y que las AEL también pueden generar formación pertinente y contextualizada a nivel estatal. Asimismo, es necesario crear espacios y mecanismos para que los docentes den a conocer sus necesidades e intereses de acuerdo con sus trayectorias.
5. Que la formación continua tenga las siguientes características: que sea ofrecida en una diversidad de formatos y horarios, atendiendo a las jornadas de trabajo de los docentes, a la ubicación de sus escuelas y a la deficiente conectividad y escaso equipo de cómputo; que la oferta sea de calidad, cuente con contenidos pertinentes y capacitadores expertos (no formación en cascada); que sea planeada a largo plazo, con seguimiento y retroalimentación. Asimismo, se deben ofrecer varias alternativas: diplomados, talleres, cursos, licenciaturas, posgrados, para lo cual se requiere una coordinación con instituciones educativas de nivel superior, incluidas las escuelas normales. La actualización pedagógica debe tener como resultado la certificación del docente. Un elemento central para la formación debe ser la organización de comunidades de aprendizaje efectivas y profesionalizantes, así como la socialización de experiencias de las actividades pedagógicas entre el colegiado de las escuelas y zonas escolares.

6. Que se ofrezca formación continua sobre los siguientes temas: estrategias didácticas para la enseñanza de la lectoescritura y matemáticas en lengua indígena, didáctica de las lenguas indígenas, enfoque intercultural–bilingüe, prácticas pedagógicas, elaboración y uso de materiales educativos, como los libros cartoneros; derechos lingüísticos, planeación multigrado, estrategias en el campo de pensamiento matemático, planes y programas de educación indígena, lengua y cultura indígena, tecnologías de la información y la comunicación (TIC), lenguas indígenas, filosofía indígena, psicología y atención a niños con necesidades educativas especiales.
7. Que se dote al Servicio de Atención Técnica Escolar (SATE) de la pertinencia necesaria para el subsistema indígena a través de acompañamiento técnico por parte de la DGEI, así como a partir del diseño e implementación de tutorías temáticamente especializadas ofrecidas por figuras educativas con experiencia en educación indígena. Para ello, es importante la definición de PPI de ATP especializados, como lo fueron los AAD. Asimismo, es necesario que las AEL, las DEI y las instancias encargadas de telesecundarias incidan en la implementación del SATE integrando acciones específicas para los contextos indígenas, por la necesidad de ofrecer educación con pertinencia lingüística y cultural, y para atender el rezago existente.
8. Que se diseñe una nueva oferta de licenciatura en educación indígena o se rediseñe la oferta actual de las Licenciaturas en Preescolar y Primaria Intercultural Bilingüe, alineándola a los PPI que se han planteado para docentes de preescolar y primaria de educación indígena, así como a los planes y programas de estudio vigentes. Se debe fortalecer el perfil de ingreso que se oriente a aspirantes bilingües. Las normales deben asumir la formación inicial para docentes de educación indígena y ofrecer dichas licenciaturas en más escuelas normales del país. En estas tareas deben participar la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), la SEB, la DGEI, la CGEIB, el INALI, y las normales que la han ofrecido hasta el momento. Para ello, es necesario fortalecer la planta docente especializada en educación indígena en las normales.
9. Que la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) evalúe la pertinencia de continuar ofreciendo la Licenciatura de Educación Preescolar y Educación Indígena para Medio Indígena (LEPEPMI) en las sedes y subsedes de la UPN, en las entidades federativas, como opción formativa inicial para personas que no son docentes en servicio. Es importante que la UPN mantenga e incremente su presencia a través de sus sedes y subsedes, pero como una institución que sea capaz de ofrecer formación continua de calidad, impulsando la educación intercultural y bilingüe en su oferta formativa y con una plantilla de docentes hablantes de lenguas indígenas. Para ello se requiere la coordinación de la UPN, la SEB, la DGEI y la CGEIB.
10. Que el CONAFE rediseñe el esquema de formación de los LEC para fortalecer y extender el periodo de formación inicial a un mínimo de dos meses, a fin de que puedan concretar un acercamiento a la comunidad donde ejercerán su función, así como robustecer

la formación durante el servicio. Idealmente el perfil de los LEC debe repensarse atendiendo a la importante función que realizan. La educación de NNA indígenas en el CONAFE debe tender a contar con LEC que cumplan con los PPI de los docentes de educación indígena del SPD, y con una formación continua de calidad.

11. Que se propicie el intercambio de experiencias y aprendizajes entre docentes del sub-sistema indígena, telesecundaria y las figuras educativas del CONAFE, mediante talleres regionales o estatales organizados por las AEL (DEI e instancia encargada de telesecundarias) y las delegaciones del CONAFE. Las innovaciones y buenas prácticas que se generan en cada modalidad son susceptibles de ser compartidas y adaptadas por los docentes. Al atender a la misma población, NNA indígenas, el intercambio puede enriquecer mutuamente las prácticas docentes, las formas de participación de las comunidades, el abordaje de la enseñanza de las lenguas indígenas y de la incorporación de saberes locales en el currículum, etcétera.
12. Que se definan los perfiles para jefes de casa y ecónomas, ya sea en el marco del SPD, o bien desde la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Si estas figuras no serán integradas al SPD, deben ser contratadas como personal de la comisión. La responsabilidad que entraña la operación de las casas y comedores no es menor, y se requiere personal capacitado, bilingüe, sensible y bien remunerado.

5.3. Infraestructura y equipamiento

Las recomendaciones para este eje son las siguientes:

1. Que se diseñe un sistema único de información sobre la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos y que se actualice constantemente, con el objetivo de brindar coherencia a los programas, tener un mejor conocimiento sobre las condiciones de infraestructura y equipamiento de las escuelas, lograr una mejor toma de decisiones en la definición de las escuelas beneficiarias de los programas asociados a su mejora —orientada a la equidad—, así como para la definición de mejoras realmente pertinentes. La actualización de este sistema debería ser llevada a cabo por actores de diferentes niveles (escuela, supervisión, jefatura de sector, AEL), con el objetivo de garantizar la inclusión de mejoras y apoyos que han recibido las escuelas por parte de diferentes actores (por ejemplo, programas federales y estatales, ayuntamientos, Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL], fundaciones, etcétera). En el diseño de este sistema y en su implementación permanente se requiere la coordinación del Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (INIFED) y la participación de las instancias de construcción de escuelas a nivel estatal, de las coordinaciones federales de programas que atienden la infraestructura, de la DGEI y del CONAFE.

2. Que opere un solo programa especializado en el mejoramiento de la infraestructura y del equipamiento, como los Certificados de Infraestructura Educativa Nacional (Escuelas al CIEN). Esto con el fin de lograr una coherencia en el diseño de acciones para el mejoramiento de la infraestructura, de evitar duplicidad de objetivos de los programas (por ejemplo, el PRE y Escuelas al CIEN), así como de clarificar y simplificar procesos de designación de beneficiarios, convocatorias, ejercicio de recursos, etcétera. Este programa atendería a todas las escuelas, incluyendo a los servicios del CONAFE.
3. Que los mecanismos de selección definidos en las ROP o criterios de operación del programa único combinen la designación de beneficiarios desde las coordinaciones de los programas a nivel federal y estatal, y que el lanzamiento de convocatoria posibilite la inclusión de escuelas que soliciten participar atendiendo a un rezago que no haya sido detectado por los procesos de selección. Esto podría contribuir a la equidad en el diseño de acciones orientadas a la infraestructura y el equipamiento. Para ello, es necesaria una colaboración eficiente entre los coordinadores de los programas a nivel federal y estatal, así como con la instancia encargada de implementar un sistema de información nacional sobre infraestructura y equipamiento actualizado por diversos actores educativos.
4. Que se priorice la atención a escuelas indígenas y telesecundarias, atendiendo al criterio de equidad. Esto implica focalizar su atención en escuelas que históricamente han acumulado mayor rezago en sus centros educativos. Para ello, es necesario que la coordinación del programa (INIFED) incluya esta consideración en las ROP o en los criterios de operación (programa único). Para la implementación, es necesario diseñar mecanismos de coordinación y de articulación entre coordinadores federales y estatales del programa, la DGEI y las DEI, a fin de garantizar la focalización en escuelas indígenas y telesecundarias. Asimismo, es preciso sensibilizar a funcionarios de las AEL, relacionados con la operación del programa, sobre la necesidad de realizar acciones contundentes con un sentido de equidad, para el apoyo a escuelas indígenas y telesecundarias.
5. Que los montos otorgados para el mejoramiento de infraestructura y equipamiento no sean determinados únicamente a partir de la matrícula de las escuelas, sino también del Índice de Carencia Educativa (ICE) de cada centro escolar, que se calcularía a partir de información actualizada, disponible en el sistema nacional de información sobre infraestructura y equipamiento, así como por un puntaje adicional por ser escuela indígena, telesecundaria y servicio del CONAFE (para apuntar hacia una mayor equidad). Asimismo, es importante que los montos de apoyo al CONAFE sean determinados del mismo modo que los otorgados al resto de las escuelas: idealmente, una combinación de número de matrícula, el ICE y un puntaje adicional.
6. Asimismo, el programa debe considerar una administración de recursos económicos para el mejoramiento de la infraestructura que no recaiga en la escuela, sino en instancias especializadas en el ámbito de la construcción y de la administración de obras, como ocurre en Escuelas al CIEN.

7. Que se flexibilice el orden de prioridad de los componentes de los programas que atienden la infraestructura y el equipamiento, sobre todo considerando que las comunidades escolares en contextos indígenas priorizan según las características propias de su organización escolar, las condiciones climatológicas, las prácticas culturales de la comunidad, las condiciones de seguridad, etcétera. Para ello, se requiere que en el diseño del programa se enuncie explícitamente su flexibilidad y sus límites. Esto coadyuvaría a una mayor adaptabilidad en la implementación de los programas.
8. Que se flexibilicen los criterios de operación del programa desde su diseño, permitiendo que se hagan mejoras en las escuelas con mano de obra y materiales locales, y que se introduzca la posibilidad de proponer modelos arquitectónicos acordes a los tipos de construcción locales, que pueden ser sujetos a evaluación y autorización. Esto contribuiría a una mayor pertinencia de las mejoras e, incluso, a un ejercicio más eficiente de los recursos, como lo ha ilustrado el caso del PRE en los servicios educativos del CONAFE. Para la implementación, la participación de las comunidades escolares es crucial y, en ese sentido, es necesario que la coordinación del programa diseñe estrategias para acompañar a los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) en los procesos de implementación de programas de infraestructura, con el objetivo de contribuir a una óptima toma de decisiones y a la mejora del desempeño de sus funciones de seguimiento del avance, oportunidad de entrega, adecuación de la obra a sus necesidades, así como su calidad. Este acompañamiento se puede concretar a partir de información clara y oportuna sobre los procesos de toma de decisiones sobre la obra, monitoreo de avances, reporte de irregularidades, etcétera, así como de una comunicación directa con la coordinación del programa a través de líneas telefónicas y medios electrónicos para asesoría y reportes.
9. Que se flexibilice la gestión administrativa de programas de infraestructura en escuelas indígenas, telesecundarias y servicios del CONAFE, ya que ésta supone una carga de trabajo importante para los docentes que laboran en escuelas unitarias y que no son de organización completa, donde cumplen una doble función como directivos y maestros. En este sentido, es importante que en las ROP se flexibilicen los requisitos para la comprobación de recursos en cuanto a plazos, documentos para la comprobación de gastos, envío de información en línea, etcétera. Esto contribuiría a lograr una óptima adaptabilidad del programa.
10. Que se asignen recursos bimestralmente a todas las escuelas en aras de la equidad, para el mantenimiento de la infraestructura y del equipamiento, así como para el pago de servicios como agua, teléfono, internet, etcétera; estos recursos deberían ser entregados directamente a los CEPS de cada centro escolar para que su ejercicio sea corresponsabilidad de sus miembros.
11. Que se negocie y se celebre un convenio para la exención de pago de energía eléctrica generalizado para todas las escuelas, servicios del CONAFE y Casas y Comedores del Niño Indígena. Dicho convenio tendría que ser negociado entre la SEP, el CONAFE, la CDI, las secretarías de educación de los estados y la CFE.

12. Que se dé prioridad al equipamiento tecnológico de las escuelas y la disponibilidad gratuita, eficiente y continua de internet. Es necesario que los docentes y los estudiantes cuenten con equipo de cómputo, conectividad y servicio técnico especializado para el mantenimiento y reparación del equipo, así como para la solución de problemas de acceso a internet. Esto es fundamental para la labor docente y de gestión escolar, así como para que los alumnos dispongan de acceso a materiales, recursos didácticos, etcétera.
13. Que se diseñen estrategias estatales para la regularización de los terrenos de las escuelas, así como para el apoyo técnico e intervención directa de la AEL en la solución de problemas derivados de obras inconclusas, de mala calidad o que no se apeguen a lo convenido. La implementación se llevaría a cabo por parte de los organismos locales de infraestructura física educativa en las entidades federativas.
14. Que se asigne mayor presupuesto al PAEI para completar la rehabilitación de todas las Casas y Comedores del Niño Indígena, sobre todo de aquellas que requieren rehabilitaciones integrales, así como para disponer de los recursos necesarios para su mantenimiento preventivo. Se requiere que la CDI cuente con los recursos suficientes para asumir la responsabilidad de estos espacios en cuanto a su rehabilitación y mantenimiento, y que esto no dependa de la gestión de apoyos por parte de instancias no gubernamentales, ayuntamientos o padres de familia.

5.4. Gestión y participación comunitaria

Las recomendaciones para este eje son las siguientes:

1. Que el esquema de Escuela al Centro, articulado a los programas de apoyo a la gestión escolar como el PRE y el PETC, considere en su estrategia y en las ROP o criterios de los programas mencionados las condiciones y las características de las escuelas indígenas, telesecundarias y servicios del CONAFE. Es impostergable una ampliación de este esquema para incluir consideraciones específicas para escuelas que no tienen organización completa, y que no se asuma que la gestión escolar es una tarea homogénea o estandarizada, sino que adquiere características específicas en escuelas en el contexto indígena. La pertinencia en el diseño de estrategias y acciones generaría la posibilidad de una atención cualitativamente diferenciada que tomara como fundamento los contextos y particularidades de la modalidad indígena, telesecundaria y de los servicios del CONAFE. Para el fortalecimiento de la autonomía de la gestión se requieren de apoyos económicos y técnicos continuos y permanentes. También es importante el diseño de esquemas flexibles y simplificados para el ejercicio de recursos, por las dificultades para la comprobación en contextos rurales e indígenas, así como por las necesidades específicas de las escuelas.

La DGDGIE es la encargada de introducir las especificidades y la diversidad de problemáticas en la gestión escolar en los fundamentos de Escuela al Centro y de los

programas de apoyo a la gestión. Es importante que exista una coordinación efectiva entre la DGDGIE, las coordinaciones de programas como PRE y PETC a nivel federal y estatal, con la DGEI y las DEI y el CONAFE y sus delegaciones estatales, para identificar necesidades específicas de las escuelas, focalizar los apoyos, generar conjuntamente estrategias de atención y asignación de recursos más efectivas, así como diseñar e implementar esquemas de capacitación para directivos y padres de familia. La coordinación efectiva debe fundarse en el desarrollo de una visión compartida y sensible de los objetivos de los programas en relación con las escuelas indígenas, telesecundarias y servicios del CONAFE, así como en una comunicación directa entre instancias para compartir información y tomar decisiones conjuntamente. La meta es que la gestión escolar sea concebida como una tarea que se implementa diferenciadamente y que, asimismo, requiere apoyos diferenciados.

2. Que se considere el diseño de una estrategia federal y estatal en cada entidad federativa, que articule a los programas asociados con la mejora de la gestión escolar (PRE y PETC), a partir de la cual se emita una sola convocatoria o se realice un proceso de designación de escuelas beneficiarias y se prevean mecanismos de seguimiento y acompañamiento a las escuelas, como se lleva a cabo en Yucatán con el PEAGE.

Además, es importante separar el componente de mejoramiento de la infraestructura del PRE, aunque manteniendo recursos anuales para el mantenimiento y renovación del equipamiento (equipos de cómputo, impresoras, proyectores, etcétera). Esto tiene el objetivo de especializar el programa y tener claramente definido que su objetivo es el fortalecimiento de la autonomía de la gestión. Con base en eso, los apoyos económicos y técnicos estarían destinados a lograr el objetivo arriba mencionado y no se desviaría la atención de las comunidades escolares, y tampoco se concentrarían los apoyos económicos en el mejoramiento de la infraestructura como proyecto principal. Esto también coadyuvaría a la descarga administrativa y en cuanto a la responsabilidad de las escuelas de coordinar los proyectos para la mejora de los inmuebles que requieren conocimientos específicos de especialistas en el ramo de la construcción. Para ello, Escuelas al CIEN deberá consolidarse como el programa que atiende el mejoramiento de la infraestructura.

3. Que se aumente la participación de escuelas indígenas, telesecundarias y servicios del CONAFE en el programa único o en los programas de apoyo a la gestión, enfatizando en sus ROP o criterios operativos la focalización a estas escuelas, tanto por ser indígenas o atender mayoritariamente a alumnos indígenas (el caso de las telesecundarias), como por su marginación. Es importante que la focalización a escuelas indígenas sea implementada conjuntamente entre el nivel federal y el estatal, tanto en procesos por convocatoria, incentivando la participación de las escuelas a partir de la difusión, la flexibilización y la adaptación de éstos, como a través de la designación de beneficiarios desde las coordinaciones de los programas a nivel federal y estatal.

4. Que se diseñe un índice de rezago específico y actualizable anualmente para escuelas indígenas y telesecundarias que se ubican en contextos indígenas, para afinar criterios de selección de beneficiarios de los programas de apoyo a la gestión, y que éstos no se limiten a considerar las condiciones de la infraestructura de los centros escolares (por ejemplo, CEMABE como fuente de datos para selección de escuelas en el PRE). Este índice puede contener indicadores que apunten a describir las condiciones de la escuela para llevar a cabo la gestión escolar, tales como: tipo de organización de la escuela, directivo con grupo/sin grupo, supervisión especializada para su nivel educativo, cumplimiento de su Ruta de Mejora, disponibilidad de internet y equipo de cómputo, etcétera. Esta tarea debe ser llevada a cabo por la SEB, específicamente por la DGEI y la DGDGIE, así como por el CONAFE. La meta es que este nuevo índice sustituya al CEMABE como fuente de información para la selección de escuelas.
5. Que se distribuyan apoyos para la gestión escolar a través de una asignación de recursos diferenciada, partiendo de un criterio de equidad. Entre las estrategias más importantes para el logro de este objetivo están las de definir fórmulas de asignación, basadas en el índice de rezago específico y actualizable para dar a cada escuela según lo necesite.
6. Que la definición de las necesidades de los centros escolares se realice a partir de la participación de la comunidad, a través de los CEPS, las Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria (APEC) u otros mecanismos concretos de la escuela para incentivarla, en conjunción con el índice de rezago específico y actualizable, para evitar la imposición del desarrollo de mejoras no prioritarias para la comunidad escolar. Para un ejercicio del derecho a participar en la toma de decisiones, es necesario fortalecer las capacidades de los padres de familia mediante formación específica dirigida a coadyuvar en el desempeño de las funciones que realizan y a un acompañamiento continuo. En cuanto a la participación de la comunidad en las escuelas, es preciso reconocer y formalizar tipos de participación diferenciados y que emergen de las propias prácticas culturales de las comunidades.

La experiencia del funcionamiento de las APEC es un aspecto que los servicios del CONAFE pueden compartir con las escuelas indígenas y telesecundarias, dada la participación activa y sustantiva de los padres de familia y de la comunidad (incluso en aspectos pedagógicos y de participación en las aulas en el rol de monitores, por ejemplo). Éste es un ámbito en el que el intercambio de experiencias, organizado por las DEI y por las delegaciones del CONAFE, podría nutrir las estrategias de los docentes y directivos de las escuelas indígenas y telesecundarias para lograr o fortalecer una participación significativa de los actores comunitarios en las escuelas.

Los CEPS y las Asociaciones de Padre de Familia (APF) son instancias formales impuestas, pero que también han sido apropiadas en diferentes grados. Es importante considerar su fusión en escuelas de los contextos indígenas atendiendo a criterios como la matrícula y la propia decisión de las comunidades escolares.

7. Que la DGDGIE, el CONAFE y las AEL aseguren que la información requerida para solicitar participación en los programas de apoyo a la gestión o sobre los criterios de selección de escuelas, para el ejercicio y comprobación de los apoyos económicos, sea oportuna, clara y esté disponible para las escuelas indígenas, telesecundarias y los servicios del CONAFE. La información debe estar disponible en una variedad de medios electrónicos y por medio de los jefes de sector y supervisores, quienes tendrían que contar con capacitación directa sobre la operación de los programas, impartida ésta por personal que los coordina a nivel estatal y, a su vez, podrían hacerla llegar directamente a los directivos de las escuelas.

Asimismo, es fundamental que los recursos lleguen a tiempo a las escuelas y que las solicitudes de información, reportes de avances y resultados, información sobre comprobación de recursos, etcétera, sean hechas con suficiente anticipación y mediante plataformas accesibles y claras. Todo esto apunta a generar procesos de simplificación administrativa que descargue a los directivos de carga de trabajo que afecta sobre todo a las escuelas que no son de organización completa, así como a una gran proporción de escuelas indígenas y telesecundarias. Es también fundamental que los programas que no están ligados a la función educativa (por ejemplo, salud) sean atendidos por las instituciones correspondientes y no constituyan una carga para las figuras educativas.

8. Que se fortalezcan las competencias de los directivos, supervisores, jefes de sector, ATP y miembros del SATE por medio de esquemas de formación continua especializada, y específicamente para su labor en el subsistema indígena y en telesecundarias. Para ello, la DGDGIE y la DGEI deben coordinar esfuerzos con la SEB, encargada de la Estrategia Nacional de Formación Continua para Maestros de Educación Básica y Media Superior y, a nivel estatal, con las coordinaciones de los programas que coadyuvan a la gestión escolar, las DEI y las instancias encargadas de las telesecundarias y de capacitación a nivel estatal. Se requiere formación continua fundamentalmente en el ámbito pedagógico; esto mediante cursos de inducción para directivos, cursos de formación continua, diplomados y maestrías. Específicamente en las escuelas indígenas y telesecundarias es fundamental que la formación para la gestión llegue a los docentes —ya que la función directiva es asumida por docentes con grupo—, así como a los padres de familia que participan en la gestión a través de los CEPS. Igualmente, en los servicios del CONAFE es necesario que los LEC y los padres de familia cuenten con mayor capacitación para llevar a cabo sus actividades de gestión escolar.
9. Que las DEI, jefes de sector, supervisores y ATP lleven a cabo seguimiento y acompañamiento cercano, *in situ*, frecuente a las escuelas y orientado principalmente a la gestión pedagógica. Para ello, es preciso que la función de estas figuras y de los directivos y docentes sea eminentemente pedagógica, y no administrativa. Ello implicaría la simplificación en la operación de programas, CEPS, etcétera. Asimismo, se requiere que la asignación de supervisores y ATP sea por nivel educativo, es decir, que se especialicen en preescolar, primaria y telesecundaria. Se requiere de una formación especializada, de calidad para las figuras educativas, y que dispongan de viáticos y vehículos para

trasladarse a las escuelas. En el caso de los servicios del CONAFE, se requiere impulsar y fortalecer el apoyo que los capacitadores tutores y los API puedan ofrecer a los LEC.

10. Que la gestión escolar en escuelas unitarias, bidocentes, multigrado y telesecundarias se lleve a cabo con el apoyo de directores itinerantes y de personal administrativo. Es fundamental que la función directiva la lleve a cabo un docente sin grupo.
11. Que se asegure la representación de la modalidad indígena y de las telesecundarias, así como de representantes comunitarios en los Consejos Municipales, Estatales y en el Consejo Nacional de Participación Social. Esto a través de una mayor representación de maestros, incluyendo a uno por nivel y por modalidad, así como de padres de familia por nivel y modalidad. Esto implicaría una modificación al Acuerdo 02/05/2016.
12. Que las Casas y Comedores del Niño Indígena cuenten con personal –jefes y ecónomas– con un perfil profesional relacionado con la docencia, bilingüe, sensible en cuanto a la importancia de su labor con los NNA indígenas beneficiarios, y con las competencias necesarias para desempeñar las funciones organizativas, administrativas, educativas y de salud y alimentación detalladas en las ROP del PAEI, con la colaboración de los Comités de Apoyo y de los padres de familia. Es necesario fortalecer las capacidades de los actores involucrados en la operación de las casas, dada la complejidad de su tarea, por medio de capacitación, así como contar con recursos técnicos y económicos suficientes para dar una atención de calidad a los NNA indígenas beneficiarios.

Referencias bibliográficas

- Alaniz, C. (2013). Modalidades de Participación Social en Educación. *Argumentos*, 26(72), 167–189.
- Baronnet, B. (2010). De cara al currículo nacional: Las escuelas normales indígenas en las políticas de formación docente en México. En: S. Velasco Cruz y A. Jablonska (Coords.), *Construcción de políticas educativas interculturales en México: Debates, tendencias, problemas, desafíos* (pp. 245–272). México: UPN.
- Bastiani, J., Ruiz Montoya, L., Estrada, E., Cruz, T., y Aparicio, J. (2012). Política educativa indígena. Práctica docente, castellanización, burocracia y centralización de la educación como limitaciones del éxito pedagógico en la región Ch'ol, Chiapas. *Perfiles Educativos*, 34(135), 8–25.
- CDI (2015). Programa de Apoyo a la Educación Indígena. Disponible en: <http://www.gob.mx/cdi/acciones-y-programas/programa-de-apoyo-a-la-educacion-indigena>
- CDI e INEGI (2010). Sistema de indicadores sobre la población indígena de México con base en: Censo General de Población y Vivienda, México.
- CONAFE (2015). Pone en marcha CONAFE la atención educativa personalizada con un nuevo modelo. Disponible en: <http://www.Conafe.gob.mx/saladeprensa/boletines/Paginas/2015-14-12.aspx>
- CONEVAL (2011). Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010–2011. México. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/PATP/completo.pdf
- CONEVAL (2012). Ficha de monitoreo PAED 2012–2013. Disponible en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4364/1/images/11_S119_FM.pdf
- CONEVAL (2013a). Informe Final de la Evaluación Específica de Desempeño 2012–2013. Disponible en: <http://basica.sep.gob.mx/dgei/pdf/evaluacion/Informe%20ejecutivo%20EED%202012-13.pdf>
- CONEVAL (2013b). PEC XIII Padrón de escuelas beneficiarias del ciclo escolar 2013–2014. Disponible en: <http://catalogo.datos.gob.mx/dataset/padrones-de-beneficiarios>
- Cordero, G., Fragoza, A., y Vázquez, M. A. (2015). El Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela: Aproximaciones a su configuración en México. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 17(1), 55–71. Disponible en: <http://redie.uabc.mx/redie/article/view/734/995>
- CPEUM (2016). *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

- Cruz, O. (2010). *Educación intercultural y poder. Promesas y realidades: Estudio de caso en dos escuelas interculturales bilingües en comunidades de Chiapas*. Tesis para obtener el grado de doctor en Ciencias Sociales y Humanísticas. Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Cruz, O. (2011). La castellanización y negación de la lengua materna en la escuela intercultural en Chiapas. *Revista LiminaR. Estudios sociales y humanísticos*, 9(2), 30–42.
- DGEI (2015). *Atención de la Diversidad Social, Cultural y Lingüística. Programa Sectorial de Educación 2013-2018 en el Marco de la Reforma Educativa*. México: autor. Disponible en: https://issuu.com/dgei_libros/docs/atenciondiferenciadaeneducacionbasi
- DGEI (2016a). Dirección General de Educación Indígena. *Objetivos específicos*. Disponible en: http://dgei.basica.sep.gob.mx/es/acerca/objetivos_especificos.html
- DGEI (2016b). *Perfil Académico de Docentes, Directivos y Promotores de Educación Indígena (Preescolar y Primaria)* [Diapositivas de PowerPoint]. Dirección para la Formación y Desarrollo Profesional de Docentes Indígenas. Departamento de Nivelación de Docentes Indígenas.
- DGEI (2016c). *Catálogo Editorial de la Dirección de Educación Indígena*. México: autor.
- DOF (2001, 3 de abril). Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa Escuelas de Calidad. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766732&fecha=03/04/2001
- DOF (2004, 25 de noviembre). Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación de los programas de Educación Comunitaria y Fomento Educativo que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). México. Disponible en: http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2003/r11_educacion03/completos/ro_Conafe_03.htm
- DOF (2005, 13 de junio). Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa Escuelas de Calidad. Disponible en: [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEP/Reglas/13062005\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEP/Reglas/13062005(1).pdf)
- DOF (2008, 14 de enero). Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI). México. Disponible en: http://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN_completo.pdf
- DOF (2009, 24 de diciembre). Acuerdo número 502 por el que se emiten las reglas de operación del Programa Escuelas de Calidad para el ejercicio fiscal 2010. México. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126282&fecha=24/12/2009
- DOF (2013a, 11 de septiembre). Ley General del Servicio Profesional Docente. México. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013
- DOF (2013b, 11 de septiembre). Ley General de Educación. México. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313841&fecha=11/09/2013
- DOF (2014a, 7 de marzo). Acuerdo 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación. México. Disponible en: <http://www.repuce.sep.gob.mx/REPUCE/static/documentos/ConsejosEscolar080610.pdf>
- DOF (2014b, 7 de marzo). Acuerdo 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los programas de gestión escolar. México. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5335233&fecha=07/03/2014

- DOF (2014c, 28 de abril). Programa Especial de Educación Intercultural 2014–2018. México. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342484&fecha=28/04/2014
- DOF (2014d, 19 de mayo). Lineamientos generales para la operación, aplicación de recursos, rendición de cuentas y transparencia del Programa Escuelas Dignas 2014. México. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345072&fecha=19/05/2014
- DOF (2014e, 18 de junio). Acuerdo número 05/06/14 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo. México. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5349156&fecha=18/06/2014
- DOF (2014f, 30 de octubre). Convenio Marco de Coordinación para el Desarrollo de Programas para el ejercicio fiscal 2015. México. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5368358&fecha=14/11/2014
- DOF (2014g, 24 de diciembre). 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 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para el ejercicio fiscal 2015. México. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377295&fecha=24/12/2014
- DOF (2014h, 26 de diciembre). Acuerdo número 19/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad para el ejercicio fiscal 2015. México. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377404&fecha=26/12/2014
- DOF (2014i, 26 de diciembre). Acuerdo número 28/12/14 por el que se modifican los Lineamientos de Operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, emitidos mediante diverso número 05/06/14, publicado el 2014. México. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377405&fecha=26/12/2014
- DOF (2014j, 27 de diciembre). Acuerdo número 24/12/14 para el que se emiten las reglas de operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa para el ejercicio fiscal 2015. México. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377499&fecha=27/12/2014
- DOF (2015a, 27 de diciembre). Acuerdo 21/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa para el ejercicio fiscal 2016. México. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421440&fecha=27/12/2015
- DOF (2015b, 27 de diciembre). Acuerdo número 18/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo para el ejercicio fiscal 2016. México. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421435&fecha=27/12/2015
- DOF (2015c, 27 de diciembre). Acuerdo por el que se modifican las reglas de operación del Programa de Apoyo a la Educación Indígena para el ejercicio fiscal 2016. México. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/reglas_2016/CNDPI_27122015_01.pdf
- DOF (2015d, 31 de diciembre). Acuerdo número 24/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, para el ejercicio fiscal 2016. México. Disponible en: http://dsa.sep.gob.mx/pdfs/Reglas_2016.pdf

- DOF (2016a, 8 de febrero). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. México. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424680&fecha=08/02/2016
- DOF (2016b, 11 de mayo). Acuerdo número 02/05/16 por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación. México. Disponible en: [http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/375/1/images/ac_020516\(1\).pdf](http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/375/1/images/ac_020516(1).pdf)
- Fernández, T. (2003). *Seguimiento de las propuestas para grupos multigrado. Un acercamiento a las problemáticas de los docentes indígenas*. Tesis para obtener el grado de licenciado en Educación Indígena. Universidad Pedagógica Nacional Unidad Ajusco.
- Freedson, M., y Pérez, E. (1999). *Evaluación de la educación bilingüe-bicultural en los Altos de Chiapas*. México: Secretaria de Educación Pública.
- Gaspar, J. (2009). *Políticas educativas de los gobiernos posrevolucionarios en la educación indígena mexicana*. Tesis para obtener el grado de maestro en Historia. Universidad Autónoma Metropolitana.
- INALI (2015). Proyecto de Indicadores Sociolingüísticos de las Lenguas Indígenas Nacionales. México. Disponible en: http://site.inali.gob.mx/Micrositios/estadistica_basica/
- INEE (2008). *Informe 2008: ¿Avanza o retrocede la calidad educativa? Tendencias y perspectivas de la educación básica en México*. México: autor.
- INEE (2013). *Breve panorama educativo de la población indígena. Indicadores educativos*. México: autor.
- INEE (2015a). *Formación para fortalecer la cultura y la comunidad. Resultados de la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas sobre Evaluación Educativa*. México: autor.
- INEE (2015b). *Los docentes en México. Informe 2015*. México: autor.
- INEE (2015c). *Modelo de evaluación de políticas y programas educativos*. México: autor.
- INEE (2016). *Reporte general de resultados de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) 2014/Primaria*. México: autor. Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/ecea/resultadosECEA-2014actualizacion.pdf>
- INEE y UNICEF. (2016). *Panorama educativo de la población indígena 2015*. México: autores.
- INEGI (2010). Censo de Población y Vivienda 2010.
- INEGI (2015). Mapa Digital de México Versión 6.0. Marco Geoestadístico Nacional 2010. México. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geografia/default.aspx>
- INI, CONAPO e INEGI. (2000). Estimaciones de la población indígena, a partir de la base de datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.
- INIFED (2015). Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa. Padrón de Beneficiarios del Programa Escuelas Dignas de los años 2013, 2014 y 2015. México. Disponible en: <http://www.inifed.gob.mx/index.php/transparencia/transparencia-focalizada#.VyxTXFV97IV>
- INIFED (2016). Padrón de Escuelas beneficiarias del Programa Escuelas al CIEN del ciclo escolar 2015-2016. Listado de escuelas que están en el Programa Escuelas al CIEN clasificadas por entidad, municipio, localidad y número de beneficiarios. México. Disponible en: <http://busca.datos.gob.mx/#!/conjuntos/escuelas-al-cien/>

- Jiménez, Y., y Mendoza, R. (2012). *Evaluación integral, participativa y de política pública en educación indígena desarrollada en las entidades federativas*. México. Disponible en: http://dgei.basica.sep.gob.mx/materialeseducativos/archivos/Informacion_Publica/Informe_Final_Evaluacion_Abril_2013.pdf
- Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2003). México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257_171215.pdf
- Madrigal, J., Vergara, M., Carpio, R., Carrera, C., y Lara, Y. (2015). Retos en la concreción de la educación intercultural en México. En: AIDIPE (Ed.), *Investigar con y para la sociedad* (vol. 1, pp. 327–336). España: Bubok Publishing S. L. Disponible en: <http://avanza.uca.es/aidipe2015/libro/volumen1.pdf>
- Maldonado, B. (2010). *Comunidad, comunalidad y colonialismo en Oaxaca, México. La nueva educación comunitaria y su contexto*. Tesis para obtener el grado de doctor. Universidad de Leiden.
- Muñoz, H. (2004). Educación escolar indígena en México: La vía oficial de la interculturalidad. *Escritos, Revista del Centro de Ciencias del Lenguaje*, 29, 9–49. Disponible en: http://cmas.siu.buap.mx/portal_pprd/work/sites/escritos/resources/LocalContent/25/1/hectormunoz.pdf
- OIT (1989). Organización Internacional del Trabajo. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Disponible en: http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf
- Olivo, M., Alaniz, C., y Reyes, L. (2011). Crítica a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. Una discusión con referencia a los consejos escolares de participación social en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16(50), 775–799. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14019000006>
- Olvera, A., y Araiza, O. (2014). Nueva generación de materiales. El favorecimiento del currículo inclusivo y participativo. *Correo del Maestro. Revista para Profesores de Educación Básica*, 223. Disponible en: http://www.correodelmaestro.com/publico/html5122014/capitulo2/nueva_generacion_de_materiales.html
- ONU (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Disponible en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
- Pérez, J. (2004). *El proceso de modernización en la Educación Indígena en los altos de Chiapas*. Tesina para obtener el grado de licenciado en Sociología de la Educación. Universidad Pedagógica Nacional Unidad Ajusco.
- Rodríguez, V. (1999). *La formación profesional del Maestro Indígena y su papel en la educación*. Tesina para obtener el grado de licenciado en Educación Primaria. Universidad Pedagógica Nacional Unidad 305.
- Sartorello, S. (2014). La co-teorización intercultural de un modelo curricular en Chiapas, México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 19(60), 73–101. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/140/14029405005.pdf>
- Sartorello, S., y Wence, N. (2015). *Caracterización de la problemática de la educación indígena identificada en la consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas sobre evaluación educativa*. México: Universidad Iberoamericana.

- Schmelkes, S. (2003). La política de la educación bilingüe intercultural en México. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Educación en la Diversidad: Experiencias y Desafíos desde la Educación Intercultural Bilingüe, organizado por el Instituto Internacional de Planificación Educativa de la UNESCO de Buenos Aires, y la Coordinación General de Educación intercultural Bilingüe de la Secretaría de Educación Pública de México.
- Schmelkes, S., Águila, G., y Delgado, L. (2015). Los maestros indígenas en el concurso de ingreso a la docencia. *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa*, 1, 26–29. México. Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/gaceta1/GacetaE01.html#p=2>
- SEP (2010a). ¿Qué es la participación social? Consejo Nacional de Participación Social en la Educación. México: autor. Disponible en: http://www.consejoscolares.sep.gob.mx/es/conapase/Que_es_la_Participacion_Social_
- SEP (2010b). Modelo de Gestión Educativa Estratégica. México: autor.
- SEP (2011, 19 de agosto). Acuerdo número 592 por el cual se establece la Articulación a la Educación Básica para el ejercicio fiscal 2012. *Diario Oficial de la Federación* (segunda sección), 1–480. Disponible en: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/9721849d-666e-48b7-8433-0eec1247f1ab/a592.pdf>
- SEP (2012a). Orientaciones generales para los albergues escolares indígenas. La ocupación educativa en y para la atención a la diversidad. México: autor. Disponible en: https://issuu.com/dgei_libros/docs/orientaciones_generales_para_alberg_eee643574b49b9
- SEP (2012b). *Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica en Servicio 2012-2013*. México: autor.
- SEP (2012c). *Atención educativa a la diversidad social, lingüística y cultura. Enfoques, acciones y resultados 2006-2012*. México: autor. Disponible en: http://issuu.com/dgei_libros/docs/atencion_educativa_corta_/43
- SEP (2013a). Secretaría de Educación Pública, Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED). México. Disponible en: http://www.siged.sep.gob.mx/SIGED/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/home.jspx?_adf.ctrl-state=yj4mix0fl_69&_afLoop=2131264300792822&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D2131264300792822%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3Dyj4mix0fl_73
- SEP (2013b). *Programa de Inclusión y Equidad Educativa* [Diapositivas de PowerPoint]. México. Disponible en: <http://basica.sev.gob.mx/piee/programa/>
- SEP (2013c, 28 de diciembre). Acuerdo 711 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa para el ejercicio fiscal 2014. *Diario Oficial de la Federación* (primera sección), 1–39. Disponible en: http://normateca-interna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/374/2/images/acuerdo_711.pdf
- SEP (2014a). Inclusión y Equidad Educativa, Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 14-0-11100-02-0189 DS-018. México. Disponible en: http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_0189_a.pdf
- SEP (2014b). *Diagnóstico del Programa S244 Inclusión y Equidad Educativa*. México: autor. Disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50100/Diagnostico_del_Programa.pdf

- SEP (2014c). Inclusión y Equidad Educativa. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 14-0-11100-02-0189 DS-018. México. Disponible en: http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_0189_a.pdf
- SEP (2014d). Catálogo de Libros de Texto Gratuitos. Ciclo Escolar 2014-2015. CONALITEG. Disponible en: http://www.conaliteg.gob.mx/images/stories/libros/2015-06-18_catalogo_2014-2015.pdf
- SEP (2014e). Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa. México. Disponible en: http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html
- SEP (2014f, 28 de abril). Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018. México. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342484&fecha=28/04/2014
- SEP (2015a). Estadística 911 del ciclo escolar 2014-2015. Disponible en: http://www.siged.sep.gob.mx/SIGED/faces/est911p/est911?_adf.ctrl-state=yj4mix0fl_82&twc-nav.model=%2Foracle%2Fwebcenter%2Fportalapp%2Fnavigations%2FnavigationModel_SIGED&_afLoop=2131426960462943&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!%40%40%3F_afrWindowId%3Dnull%26_afrLoop%3D2131426960462943%26wcnave.model%3D%252Foracle%252Fwebcenter%252Fportalapp%252Fnavigations%252FnavigationModel_SIGED%26_afrWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3Dyj4mix0fl_86
- SEP (2015b). Base de Datos de escuelas beneficiadas del Programa de la Reforma Educativa (PEEARE) periodos 2014-2015 y 2015-2016. México. Disponible en: <http://busca.datos.gob.mx/#!/conjuntos/padrones-de-beneficiarios/>
- SEP (2015c). Base de Datos de Escuelas Beneficiarias por el Programa Escuelas de Tiempo Completo, Ciclo Escolar 2011-2012, 2013-2014 y 2014-2015. México. Disponible en: <http://busca.datos.gob.mx/#!/conjuntos/padrones-de-beneficiarios/>
- SEP (2015d). PEC XIII y PEC XIV Padrón de Escuelas Beneficiarias, Ciclo Escolar 2013-2014 y 2014-2015. México. Disponible en: <http://busca.datos.gob.mx/#!/conjuntos/padrones-de-beneficiarios/>
- SEP (2015e). Catálogo de Libros de Texto Gratuitos. Ciclo Escolar 2015-2016. CONALITEG. México. Disponible en: http://www.conaliteg.gob.mx/images/stories/libros/2015-07-21_catalogo_libros_texto_gratuitos_2015.pdf
- SEP (2015f). Criterios Operativos del Programa de la Reforma Educativa. México. Disponible en: http://www.sec.gob.mx/portal/docs/contenidos/programa_reforma_educativa2016/Criterios_de_Operacion_PRE.pdf
- SEP (2015g). Criterios Operativos del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo ciclo escolar 2014-2015. México. Disponible en: http://media.educacioncampeche.gob.mx/file/file_c8344d3e16f3f83e4c49ce16afb136c6.pdf
- SEP (2015i). Series históricas. Sistema de información y gestión educativa SIGED 2013. Disponible en: <http://www.siged.sep.gob.mx/SIGED/>
- SEP (2015j, 15 de septiembre). Acuerdo número 11/09/15 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5408422&fecha=15/09/2015

- SEP (2015k, 12 de agosto). Comunicado 230. Impulsa SEP educación multilingüe en la población indígena en México. México. Disponible en: <http://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-230-impulsa-sep-educacion-multilingue-en-la-poblacion-indigena-en-mexico>
- SEP (2015l, 15 de septiembre). Acuerdo número 11/09/15 por el que se emiten los lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa para el ejercicio fiscal 2016. *Diario Oficial de la Federación* (tercera sección), 1–24. Disponible en: http://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/bd689123-e7c5-48b7-834c-35403f75f709/a11_09_15.pdf
- SEP (2015m). Base de datos. Escuelas con ubicación geográfica 2011–2012. Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED). México. Disponible en: http://www.siged.sep.gob.mx/SIGED/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/descargas/cct-Descargas.jspx?_adf.ctrl-state=yj4mix0fl_18&_afLoop=2127694856946342&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D2127694856946342%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3Dyj4mix0fl_22
- SEP (2016a). Avance de distribución de materiales educativos para educación indígena, ciclos escolares 2013, 2014, 2015 y 2016. México: CONALITEG. Disponible en: http://www.conaliteg.gob.mx/?option=com_content&view=article&id=294
- SEP (2016b). Fondo Editorial. México. Disponible en: http://dgei.basica.sep.gob.mx/es/fondo_editorial/fondo_editorial.html
- SEP (2016c). Formación Continua de Docentes de Educación Básica. México. Disponible en: <http://formacioncontinua.sep.gob.mx/>
- SEP (2016d). Perfil, Parámetros e Indicadores para el ingreso a las funciones docentes y técnicos docentes, concurso de oposición para el ingreso a la Educación Básica, ciclo escolar 2016–2017. México. Disponible en: http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2016/ingreso/PPI_INGRESO_BASICA_2016.pdf
- SEP (2016e, 24 de febrero). Comunicado 68–SEP fomenta y difunde el uso de la lengua materna. México. Disponible en: <http://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-68-sep-fomenta-y-difunde-el-uso-de-lengua-materna>
- SEP y CONAFE (2014). *Acciones compensatorias del CONAFE*. México: autores.
- SEP y DGEI (2013). *Estrategias generales y líneas de acción para la atención de la diversidad en la educación inicial y básica*. México: autores.
- SEP e INEGI (2013). Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) 2013. México. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/descarga/> y http://www.siged.sep.gob.mx/SIGED/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/descargas/cemabeDescargas.jspx?_adf.ctrl-state=yj4mix0fl_35&_afLoop=2129129145972856&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D2129129145972856%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3Dyj4mix0fl_39
- SEP e INIFED (2015). Normatividad, Disposiciones, Lineamientos y Guía Operativa del Programa Escuelas al CIEN. México. Disponible en: <http://contraloria.bcs.gob.mx/wp-content/uploads/Gu%C3%ADa-Operativa-del-Programa-Escuelas-al-CIEN.pdf>

- SEP y Banco Mundial (2014). Fortalecimiento de la Autonomía de Gestión Escolar. Plan Indígena Agosto de 2014. Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/288756048/Pipe-c-20141808>
- SEP y CNSPD (2015). Lineamientos de Operación 2015, Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional en Educación Básica. México: autores. Disponible en: <http://es.slideshare.net/hugomedina36/estrategia-nacional-de-formacin-conti-nua-y-desarrollo-profesional-educacin-bsica-2015-lineamientos>
- SEP y CONAFE (2014). Lineamientos operativos del programa prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria. México. Recuperado de: <http://www.Conafe.gob.mx/Documents/LINEAMIENTOS-OPERATIVOS-2014.pdf>
- SEV (2015). *Plan de Trabajo del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa 2015*. México: autor.
- Velasco, S. (2015). La escolaridad de los docentes indígenas de México. Un recuento de los datos a finales de la primera década del siglo XXI. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, 2, 1–19. Disponible en: <http://tumbi.crefal.edu.mx/rieda/images/rieda-2015-2/contrapunto.pdf>
- Villagómez, Y., y Nuño, M. (2009). La Educación Indígena en México y Canadá. Estrategias de Integración Social, Etnocentrismo y Derechos Indígenas. *Relaciones*, 30 (120), 180–224. Disponible en: <http://www.revistarelaciones.com/files/revistas/120/pdf/yangaVillagomezVelazquez.pdf>
- Zurita, U. (2010). Los retos permanentes de la interculturalidad. En: S. Velasco Cruz y A. Jablonska (Coords.), *Construcción de políticas educativas interculturales en México: debates, tendencias, problemas, desafíos* (pp. 425–438). México: UPN.

Anexo

1. Nota metodológica

La metodología para llevar a cabo la evaluación se fundamenta en dos tipos de actividades: estudio de gabinete y trabajo de campo.

En el estudio de gabinete los documentos analizados fueron los siguientes:

- Normatividad internacional, nacional y de las entidades federativas.
- Plan Nacional de Desarrollo y Programa Sectorial de Educación.
- Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas sobre Evaluación Educativa.
- Documentos de política educativa y programas (por ejemplo, reglas de operación).
- Evaluaciones de política educativa y programas relativos al tema para identificar problemas detectados, hallazgos y recomendaciones.
- Investigación educativa sobre políticas de educación para NNA indígenas, particularmente sobre los componentes evaluados.
- Estadísticas y datos cuantitativos sobre cada uno de los ejes relativos a diagnósticos disponibles (por ejemplo, sobre perfiles y funciones docentes), resultados de programas (por ejemplo, escuelas beneficiadas, montos de los apoyos), entre otros.

La recolección de los datos se realizó en función de su fuente: 1) datos de diversas fuentes documentales e información estadística y 2) datos que emanaron del trabajo de campo a partir de la realización de entrevistas y grupos de discusión. Los datos que surgieron del trabajo de campo se recolectaron por medio de entrevistas y grupos de discusión en dos niveles: federal y estatal, en seis entidades federativas.¹

¹ Cabe mencionar que aunque los servicios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) forman parte de los programas, acciones y estrategias analizados en esta evaluación, el acceso a la recolección de información en esta instancia se vio limitado por diversas razones. Esta situación influyó en el análisis que se realizó a esta instancia en comparación con el realizado a otros programas, acciones y estrategias en cuanto a profundidad y argumentación sobre el quehacer del CONAFE.

Tabla 1.1a Métodos de recolección de datos

Fase de proceso de PP a evaluar	Actores	Métodos	
		Entrevistas	Grupos de discusión
Diseño e implementación	Funcionarios federales.	x	–
Mesoimplementación	Funcionarios estatales.	x	–
Microimplementación	Jefes de Sector, supervisores, ATP, directores y docentes.	x	x

Fuente: elaboración propia.

A nivel federal se llevaron a cabo 23 entrevistas estructuradas en guías conformadas a partir de un banco de preguntas dirigidas a funcionarios de la Secretaría de Educación Pública (SEP), específicamente de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB), Subsecretaría de Educación Básica (SEB), y Consejo Nacional de fomento Educativo (CONAFE). También se entrevistó a funcionarios de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) para el caso de las casas y comedores del niño indígena.

Tabla 1.2a Funcionarios entrevistados a nivel federal

Instancia	Funcionario entrevistado	Eje de evaluación
DGEI	Directora General de Educación Indígena.	Todos los ejes.
DGEI	Secretario Técnico.	Todos los ejes.
DGEI	Director para la Formación y el Desarrollo Profesional de Docentes de Educación Indígena.	Perfil y formación docente, gestión escolar.
DGEI	Directora de Educación Básica.	Materiales educativos, gestión escolar y participación de las comunidades en las escuelas.
DGEI	Director de Desarrollo y Fortalecimiento de las Lenguas Indígenas.	Participación de las comunidades en las escuelas.
DGEI	Subdirector de Planeación Estratégica.	Infraestructura y equipamiento.
DGEI	Directora de Apoyos Educativos, Materiales Educativos.	Infraestructura y equipamiento, materiales educativos, participación de las comunidades en las escuelas.
CONAFE	Subdirector de Inclusión Social.	Todos los ejes en CONAFE.
CGEIB	Coordinador General de Educación Intercultural y Bilingüe.	Todos los ejes.
CGEIB	Director de Formación y Capacitación de Agentes Educativos.	Perfil y formación docente.
CGEIB	Director de Diseño y Apoyo a Innovaciones Educativas.	Gestión escolar y participación de las comunidades en las escuelas.
CGEIB	Directora de Información y Documentación.	Materiales educativos.
CGEIB	Directora de Desarrollo de Currículo Intercultural.	Materiales educativos, perfil y formación docente en telesecundarias.

Instancia	Funcionario entrevistado	Eje de evaluación
DGDGIE	Director General Adjunto de Gestión y Coordinador Nacional del Programa de Escuelas de Calidad.	Programas, gestión escolar.
DGDGIE	Director General Adjunto de Innovación Educativa.	Programas, gestión escolar.
DGDC	Directora General de Desarrollo Curricular.	Materiales educativos, gestión escolar y participación, telesecundaria.
DGMIE	Directora Editorial.	Materiales educativos.
CNSPD	Director General de Formación y Desarrollo Profesional.	Formación continua.
DGESPE	Director de Desarrollo Académico.	Formación inicial.
DGESPE	Investigadores en Diseño curricular.	Formación inicial.
CDI	Directora del Programa de Apoyo a la Educación Indígena.	Infraestructura y equipamiento, gestión escolar y participación en casas y comedores del niño indígena, Programa de Apoyo a Educación Indígena.
INALI	Director General Adjunto Académico y de Políticas Lingüísticas.	Materiales educativos.
CONAPASE	Secretaría Técnica.	Participación de las comunidades en las escuelas.

Fuente: elaboración propia.

2. Selección de los estados de la muestra

Las entidades federativas seleccionadas como universo de análisis de la evaluación son Chiapas, Chihuahua, Morelos, Puebla, Veracruz y Yucatán. Cada estado de la muestra en sí mismo constituye un universo específico de implementación de la política educativa. En la muestra se incluyen estados con porcentajes diferenciados de población indígena, desde 4% en Morelos, hasta 50.4% en Yucatán; la intención fue valorar la acción gubernamental en estados con diferentes porcentajes de población indígena.

Se incluyeron estados con problemáticas de diversas magnitudes y con diferentes características educativas de su población: sin instrucción, con primaria completa y con posprimaria y analfabeta. Así, en el universo de análisis se incluyó un estado como Chihuahua (con 4.6% de población indígena) donde 40.8% de la población indígena no tiene instrucción y 59.3% de la población indígena de 15 años y más es analfabeta, y con estados como Yucatán, donde 16.8% de la población indígena no tiene instrucción y 31.2% de la población indígena tiene estudios de posprimaria. Estos datos revelan que, aunque el porcentaje de población indígena sea bajo, la problemática educativa es muy severa. Se incluyeron estados con localidades de 40% de población indígena o más que agrupan a más de 3 mil localidades, como Chiapas, mientras que Morelos cuenta con apenas 37 de ellas. El porcentaje de población monolingüe en estas mismas localidades fluctúa entre 39.4% en Chiapas y 3.2% en Morelos, lo cual remite a diferentes necesidades de materiales educativos y perfiles docentes.

Las características de las viviendas en estas localidades revelan rezagos y marginación, por ejemplo en Chihuahua, donde 67.6% de las viviendas no cuenta con agua, drenaje y energía eléctrica; el caso de Yucatán contrasta al tener sólo 3.4% de viviendas en las condiciones arriba descritas. La marginación de las localidades indígenas —y por lo tanto de sus escuelas, su infraestructura y equipamiento— es alta en la zona norte del país, contrastando con lo que sucede en la península de Yucatán o en estados como Puebla y Chiapas.

Tabla 2.1a Datos estadísticos de estados que integran la muestra

Indicador	Chiapas	Chihuahua	Morelos	Puebla	Veracruz	Yucatán
% población indígena (2010)*	31.5	4.65	4	17.6	13.6	50.4
% población indígena de 15 años y más sin instrucción (2000)	38.8	40.8	18.4	29.8	28.9	16.8
% población indígena de 15 años y más con primaria completa (2000)	17.7	24.6	20.6	20.3	17.3	34.2
% población indígena de 15 años y más con posprimaria (2000)	15.5	13.9	41.9	21.1	23.3	31.2
% población indígena de 15 años y más analfabeta (2000)	40.7	59.3	18	32.4	31.7	18.9
Primera y segunda lengua más hablada en población de 5 años o más (2000)	Tzotzil y Tzeltal	Tarahumara y Tepehuán	Náhuatl y Mixteco	Náhuatl y Totonaca	Náhuatl y Totonaca	Maya y Chol
Localidades de 40% y más de población indígena (2000)	3 590	1 789	37	1 532	2 403	1 069
% de monolingües en localidades de 40% y más de población indígena (2000)	39.4	24	3.2	16.2	14.8	10.3
% de población de 15 años y más con primaria incompleta en localidades de 40% y más de población indígena (2000)	27.1	28.4	21.2	30.2	32	34.5
% de viviendas sin agua, drenaje ni energía eléctrica en localidades de 40% y más de población indígena (2000)	10.7	67.6	1.8	10.4	23.9	3.4
Proporción alumnos-maestro en preescolar indígena (2013-2014)+	26.5	18.9	27.9	24.7	18.4	24.3
Proporción alumnos-maestro en primaria indígena (2013-2014)+	27.8	21.5	21.7	28.6	20.6	22.2
Proporción alumnos-maestro en telesecundaria (2013-2014)+	23.9	16	22.5	21.5	19.5	15.8

Indicador	Chiapas	Chihuahua	Morelos	Puebla	Veracruz	Yucatán
Proporción alumnos-maestro en secundaria comunitaria (2013-2014)+	12	9.8	8.8	10.4	11.3	9.1
Directivos con grupo/sin grupo en preescolar indígena (2013-2014)+	1 932/56	167/2	14/7	863/87	1 085/126	193/79
Directivos con grupo/sin grupo en primaria indígena (2013-2014)+	2 540/307	288/62	8/4	601/145	838/198	114/42
Directivos con grupo/sin grupo en telesecundaria (2013-2014)+	1 027/327	297/54	81/76	10 183/218	1 617/822	134/54

* CDI. Sistema de indicadores sobre la población indígena de México con base en: INEGI (2010).

+ Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa.

Fuentes: INI-CONAPO (2000).

3. Métodos de recolección de datos y actores participantes en los estados

En las entidades federativas se llevaron a cabo entrevistas con funcionarios del ámbito educativo y de sectores relacionados (desarrollo de pueblos indígenas) con la finalidad de indagar sobre la mesoimplementación de las políticas públicas.

Las guías que orientaron las entrevistas emergieron del banco de preguntas que se diseñó, y de un análisis preliminar de los hallazgos derivados de las entrevistas que se realizaron a nivel federal antes de iniciar el trabajo de campo en los estados. Asimismo, se llevaron a cabo grupos de discusión con jefes de sector, supervisores, ATP, directores y docentes –y también entrevistas– para indagar aspectos específicos de la microimplementación de las políticas sujetas a evaluación.

Para cada entidad federativa se construyó inicialmente un listado de actores a entrevistar, en el cual se consideraron los siguientes criterios: 1) los roles que ha desempeñado y su rol actual en la implementación (niveles meso- y micro-) de políticas educativas para NNA indígenas y su experiencia acumulada y 2) su relación con los programas y acciones públicas que son sujetas de evaluación. A continuación se presentan los listados de actores entrevistados –sin nombres a fin de conservar su anonimato– para cada entidad federativa incluida en la muestra.

Tabla 3.1a Funcionarios y sujetos educativos entrevistados en Chiapas

1. Responsables de Albergues Escolares, Dirección de Educación Indígena
2. Jefe del Departamento de Libros de Texto y Materiales Educativos
3. Responsable Estatal del Proyecto de Asesoría Técnica Pedagógica en Educación Indígena
4. Coordinador del Proyecto Gramáticas y Diccionarios en Lenguas Indígenas
5. Docente, UPN
6. Director de Planeación y Programación, INIFECH
7. ATP, DEI
8. Coordinador de Planeación y Coordinadora Académica del Proyecto Educador Comunitario Indígena
9. Coordinador del PRE
10. Coordinadora del PIEE
11. Jefe de Zonas, región Ocosingo
12. Coordinadora Académica en el Medio Indígena del Departamento de Programas Educativos, CONAFE
13. Supervisor de las Casas y Comedores del Niño Indígena, CDI
14. Director de Educación Superior
15. Coordinador Estatal de Programas Especiales y Compensatorios
16. Directora y Subdirectora Académica de la ENIIB-JC
17. Coordinador Estatal de Formación Continua
18. Asesor Técnico Pedagógico del Departamento de Educación Telesecundaria

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3.2a Funcionarios y sujetos educativos entrevistados en Chihuahua

1. Maestra, ATP y docente, UPN Guachochi
2. Director de la UPN Guachochi
3. Delegado Estatal del CONAFE
4. Directora de la Normal Miguel Hidalgo de Parral
5. Asesor Técnico-Pedagógico
6. Docente de Primaria
7. Coordinador Estatal del PETC
8. Coordinador de Capacitación y Orientación del PRE
9. Jefe del Departamento de Escuelas Telesecundarias Federalizadas
10. Vocal Ejecutivo de la Coordinación Estatal de la Tarahumara
11. Delegada de la CDI
12. Coordinador de Programas Federales
13. Asesora del PEC
14. Director de Gestión e Innovación Educativa, Coordinador Estatal para el PIEE
15. Jefe de Departamento de Educación Indígena

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3.3a Funcionarios y sujetos educativos entrevistados en Morelos

1. Coordinadora de Educación Indígena
2. Supervisor de Primarias y Secretario de Trabajos y Conflictos en Educación Indígena, Sección XIX Morelos
3. Supervisora de Preescolar Indígena
4. Jefe de Departamento de Telesecundarias
5. Jefe de Departamento de Actualización Magisterial
6. Coordinador Estatal del Consejo Escolar de Participación Social
7. Director de Desarrollo Educativo y Encargado del SATE
8. Coordinadora Estatal del PEC
9. Coordinador Estatal del PETC, Director de Educación Elemental
10. Jefe de Departamento de Inclusión y Equidad, Coordinadora del PIEE
11. Comisión para el PRE
12. Coordinador Estatal de INIFED, Escuelas Dignas, PRE y Escuelas al CIEN
13. Subdirector de Servicios Regionales.
14. Subdirectora del SPD
15. Coordinador de Beneficiarios del Departamento de Apoyo Logístico, CONAFE
16. Coordinador de la Unidad de Servicios Especiales, CONAFE
17. Jefe de Proyectos Educativos, CONAFE

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3.4a Funcionarios y sujetos educativos entrevistados en Puebla

1. Excoordinadora Académica de Programas Federales
2. Coordinador actual de Programas Federales (proceso de transición)
3. Coordinador Estatal del PIEE
4. Asesores Académicos del PEC
5. Coordinador Estatal del PETC
6. Responsable Operativa del PRE
7. Coordinador Estatal del SPD
8. Asesor Técnico del Consejo Estatal de Participación Social
9. Director de Educación Indígena
10. Coordinador de Primarias de la DEI
11. Apoyo Técnico Pedagógico de la Dirección de Telesecundarias
12. Directora de la telesecundaria Tetsitsilin, San Miguel Tzinacapan
13. Supervisor de la zona 108 Atlixco de Educación Indígena. Comisión interina de Jefe de Sector 02 de Educación Indígena
14. Coordinador Académico, CONAFE
15. Delegado Estatal, CONAFE
16. Enlace de INIFED
17. Encargado del Almacén Central de Libros de Texto, Departamento Estatal de Distribución de Materiales y Producción Estatal
18. Directora de Formación de Docentes

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3.5a Funcionarios y sujetos educativos entrevistados en Veracruz

1. Enlace de la CGEIB
2. Jefa de Programas Educativos, CONAFE
3. Encargada de Asignatura de Lengua y Cultura Indígena, Dirección de Secundarias
4. Jefa de Departamento de Operación de Programas Técnico-Pedagógicos, Dirección de Educación Indígena
5. ATP, región Mendoza
6. Director de Espacios Educativos
7. Coordinador del PRE
8. Director General de Educación Secundaria
9. Supervisor, región Zongolica
10. Encargado de Casas y Comedores del Niño Indígena, CDI
11. Coordinador del PETC
12. Titular de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica
13. Docente 1, primaria indígena
14. Docente 2, primaria indígena
15. Jefa de Departamento de Operación de Programas Técnico-Pedagógicos de Educación Indígena, DEI
16. Enlace de INIFED

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3.6a Funcionarios y sujetos educativos entrevistados en Yucatán

1. Excoordinadora Académica de API-EIMLE
2. Coordinadora de Programas Estratégicos y Consejo de Participación estatal
3. Coordinadora Estatal de PEC
4. Jefa del Departamento de Telesecundarias
5. Delegado y Jefa de Programas Académicos, CONAFE
6. Jefa del Departamento de Proyectos Especiales (Escuelas Dignas y Escuelas al CIEN)
7. Coordinadora Estatal del PETC
8. Coordinador del SATE y profesor de telesecundaria.
9. Delegado del CDI
10. Supervisor 1 de nivel Indígena, región Tizimín
11. Supervisor 2 de nivel Indígena, región Tizimín
12. Supervisora, región Tizimín
13. Docente, Normal Juan de Dios Rodríguez Heredia
14. Jefe del Departamento de Lengua y Cultura Maya, DEI
15. Director de Educación Indígena
16. Jefa del Departamento de Servicios Educativos, DEI
17. Responsable de Gestión Pedagógica, Programa Nacional de Actualización Permanente (PRONAP)

Fuente: elaboración propia.

4. Grupos de discusión

Con la finalidad de conocer de viva voz de los actores que implementan las acciones y los programas, se organizaron sesiones de trabajo en cada estado denominadas grupos de discusión, las cuales para su desarrollo contaron con el apoyo de diferentes instancias de las autoridades educativas locales, para la convocatoria a actores educativos, tales como: jefes de sector, supervisores, directores, docentes y asesores técnico pedagógicos. Los criterios para convocar a actores con esas funciones directivas, de asesoría y de docencia fueron su experiencia docente y directiva, su participación en mesas técnicas de educación indígena a nivel estatal y nacional, y su carácter propositivo y analítico en cuanto a la educación indígena en su estado; asimismo, se procuró la representación de diferentes zonas del estado. Para realizar esta actividad se solicitó, en primera instancia, a las direcciones de educación indígena de los estados apoyar con la convocatoria a los diversos actores que se deseaba participaran del ejercicio; como segunda opción, se optó por realizar convocatorias desde diferentes instancias.

De esta forma, en cada estado se solicitó apoyo a las Direcciones de Educación Indígena para la convocatoria de figuras educativas diversas (jefes de sector, supervisores, directores, ATP, docentes) de preescolar y primaria. La excepción fue Yucatán, donde una supervisora hizo la convocatoria a figuras educativas de su región (Tizimín). Cabe mencionar que en cuatro de los seis estados se hizo hincapié en la importancia de incluir a figuras educativas de educación inicial, nivel que consideran bajo una marcada marginación y cuyos docentes reclaman la necesidad de ser escuchados para el posicionamiento del nivel en el sistema educativo.

Así, se conformaron grupos de trabajo de entre 15 y 30 participantes, los cuales fueron, a su vez, divididos en grupos más pequeños para desarrollar la mecánica de trabajo. Cada equipo abordó las problemáticas, buenas prácticas y recomendaciones referidas a cada eje de evaluación en momentos diferenciados: materiales educativos, perfil y formación docente, gestión escolar y participación, e infraestructura y equipamiento.

Tabla 4.1a Grupos de discusión

	Chiapas	Chihuahua	Morelos	Puebla	Veracruz	Yucatán
Convocante	Dirección de Educación Indígena	Departamento de Educación Indígena / UNPECH	Departamento de Educación Indígena	Dirección de Educación Indígena	Dirección de Educación Indígena	Supervisora de la Zona Tizimin
Número de participantes	19	15	20	15	20	25
Figuras educativas	Jefes de sector, supervisores, ATP	Jefes de sector, directores, ATP, docentes de UPNECH	Supervisores y directores	Jefes de sector, supervisores, ATP	Jefes de sector, supervisores, directores y docentes	Directores
Niveles presentes	Inicial, preescolar y primaria	Preescolar y primaria	Inicial, preescolar, primaria y telesecundarias	Preescolar, primaria y telesecundarias	Inicial, preescolar y primaria	Inicial, preescolar y primaria
Duración del trabajo	10 horas	10 horas	5 horas	10 horas	10 horas	4 horas

Fuente: elaboración propia.

El abordaje de las problemáticas detonó la identificación de las principales preocupaciones por eje, tanto individual como colectivamente. A partir de éstas, con base en un trabajo colectivo, se prosiguió a la autoidentificación de buenas prácticas y soluciones locales para dichas problemáticas. Fue notorio que este ejercicio fue complicado para los participantes y fue el que generó menor densidad de datos.

Las recomendaciones se construyeron también colectivamente, refiriéndolas a las problemáticas que inicialmente se mencionaron durante la discusión. Se identificaron recomendaciones a varios niveles: federal–estatal, jefaturas–supervisiones–direcciones, DGEI–Dirección de Educación Indígena (DEI), etcétera. Los aspectos más relevantes que se generaron en la reflexión colectiva de los equipos se plasmaron en rotafolios, a los cuales se les tomaron fotografías con la finalidad de tener una versión digitalizada de cada uno de ellos, de manera que los datos de cada estado emanen de los rotafolios y de las grabaciones de las discusiones de los equipos y de la plenaria.

Los materiales que se generaron en cada equipo sirvieron para compartir lo discutido con los demás grupos. Al final de la sesión, se celebró una reunión plenaria para compartir de forma sintética las discusiones de los equipos para cada eje y establecer compromisos respecto del uso de la información proporcionada por los participantes. Una vez concluido el trabajo del grupo, los participantes recibieron todo el material plasmado en los rotafolios, en virtud de que expresaron su interés por utilizarlo como insumo para el trabajo que realizan en sus zonas escolares, así como para retomar las recomendaciones que competen a sus ámbitos de acción directos.

5. Análisis de datos

El análisis de los datos tuvo como propósito la valoración de la política educativa dirigida a NNA indígenas con criterios específicos para el diseño y para la implementación.

El propósito del análisis fue contar con:

- La caracterización de la política educativa y el contexto y población a la que responde, para lo cual se realizó lo siguiente:
 - Planteamiento del problema público en torno a los cinco ejes, que se construye a partir de dos fuentes principales: la consulta y la investigación educativa.
 - Análisis de las características de la población objetivo a partir de indicadores y datos cuantitativos disponibles.
 - Análisis del contexto nacional y de los estados muestra de 2004 a la fecha, a partir de la investigación educativa, de fuentes de datos oficiales y de la consulta.
 - Mapeo de los actores y de las políticas y acciones públicas referidas a los cinco ejes.
- El panorama detallado de los instrumentos de política: normatividad, análisis de políticas, programas y acciones públicas por eje, presupuestos, mecanismos de coordinación intra e interinstitucional y de articulación entre la federación y los estados, estructuras administrativas, atribuciones de distintos actores, recursos movilizados y cómo se movilizan a partir de la gestión. Dicho panorama emana de documentos de política pública, de las entrevistas a nivel federal y estatal, así como de los grupos de discusión.
- La valoración de la acción pública, a partir de los criterios de evaluación de diseño e implementación para cada eje y de los referentes de mejora, previamente definidos.

6. Criterios de evaluación

A continuación se presentan los criterios de evaluación de diseño e implementación de política pública para cada eje con sus respectivas preguntas de evaluación, así como las categorías utilizadas en el análisis.

Tabla 6.1a Criterios de evaluación de diseño e implementación por eje

Eje de la consulta	Criterios de evaluación del diseño y preguntas	Criterios de evaluación de la implementación y preguntas
1. Materiales educativos	<p>Equidad ¿Se plantea la producción nacional, estatal y regional, así como la distribución de libros de texto y otros materiales educativos en todas las lenguas indígenas para todos los NNA indígenas atendidos en escuelas indígenas de educación básica, telesecundarias y servicios educativos del CONAFE? ¿Se plantean mecanismos para la adquisición y la distribución de materiales educativos complementarios necesarios para dichas escuelas?</p> <p>Categorías: cobertura por lenguas y culturas en preescolar, primaria y secundaria, por grado y tipo de servicio (educación indígena, telesecundaria y CONAFE); tipos de materiales educativos (libros de texto, otros) y formato (impreso, digital); estrategia para producción y distribución de materiales en las diferentes lenguas, niveles y grados; mecanismos de adquisición y distribución de materiales complementarios.</p> <p>Congruencia ¿Se cuenta con un diagnóstico de materiales educativos disponibles para NNA indígenas que fundamente el planteamiento de las acciones para su producción y distribución? ¿Cómo se define en qué lenguas indígenas se producen materiales, qué tipo de materiales se producen, a qué nivel (federal, estatal, regional, etcétera) se producen y cómo llevan a cabo su distribución? ¿Qué recursos financieros y técnicos se consideran necesarios y se otorgan para la producción y distribución de materiales educativos?</p> <p>Categorías: diagnóstico de materiales educativos requeridos; definición de producción de materiales por lengua, tipo y nivel educativo; definición de recursos financieros y técnicos para la producción y distribución, tanto a nivel federal como estatal.</p>	<p>Suficiencia ¿Se producen y distribuyen materiales educativos en cantidad suficiente para todos los NNA indígenas? En caso de que la respuesta sea negativa, ¿cuáles son las principales razones para que esto no suceda?</p> <p>Categorías: producción y distribución en cantidad suficiente para todos los NNA indígenas.</p> <p>Oportunidad ¿Los materiales educativos son distribuidos y entregados a tiempo, en las lenguas que requiere cada escuela y en buen estado? De no ser así, ¿cuáles son los principales impedimentos para que los materiales educativos sean entregados a tiempo, en las lenguas que cada escuela requiere y en buen estado a todas las comunidades indígenas? ¿Qué acciones se requieren para mejorar esta situación?</p> <p>Categorías: distribución a tiempo; distribución en buen estado; distribución en las lenguas que la escuela requiere.</p> <p>Articulación ¿Se articulan acciones entre los niveles federal y estatal para la producción y distribución de materiales educativos, así como para la adquisición de materiales complementarios necesarios? ¿Qué estrategias se utilizan para asegurar que los materiales que se envíen desde la DGEI a las entidades federativas corresponden a las lenguas que se requieren en las escuelas? ¿Qué estrategias articuladas entre la DGEI y las AEL se plantean para la producción nacional y local de materiales? ¿Qué limitaciones financieras y técnicas se identifican para la producción y distribución de materiales educativos?</p> <p>Categorías: acciones para la articulación entre federación y entidades federativas para producción federal y local de materiales, para distribución desde la CONALITEG a las entidades federativas, para adquisición de materiales complementarios.</p> <p>Adaptabilidad ¿Se producen materiales educativos a nivel local para adaptarlos a sus necesidades específicas? ¿Se llevan a cabo adaptaciones en la distribución y entrega de los materiales educativos, dados los contextos diferenciados donde ocurren? ¿Cómo resuelven los docentes la falta de materiales?</p> <p>Categorías: particularidades y adaptaciones en la producción local y distribución de materiales educativos en las entidades federativas.</p>

Eje de la consulta	Criterios de evaluación del diseño y preguntas	Criterios de evaluación de la implementación y preguntas
2. Perfil y formación docente	<p>Pertinencia ¿Se han diseñado acciones públicas que sean pertinentes para el desarrollo o fortalecimiento del perfil de docentes que laboran en localidades indígenas rurales? ¿Se han diseñado acciones públicas que sean pertinentes para una formación inicial/continua de los docentes en el medio indígena? ¿Dicha formación responde a la necesidad de ofrecer una educación de calidad y pertinente desde el punto de vista cultural y lingüístico de los pueblos indígenas?</p> <p>Categorías: acciones pertinentes y adecuadas para el desarrollo del perfil docente necesario para la atención a NNA indígenas; acciones pertinentes y adecuadas para la formación inicial y continua de docentes que ofrezcan una educación de calidad a NNA indígenas atendiendo a sus derechos educativos.</p> <p>Equidad ¿Se plantean políticas orientadas al desarrollo y/o fortalecimiento del perfil de los docentes que atienden a NNA indígenas, y para que todos reciban una formación inicial/continua con calidad y pertinencia atendiendo a los derechos de los niños y niñas y a la histórica marginación y la deficiente calidad del servicio educativo que han recibido sus pueblos?</p> <p>Categorías: política de formación inicial y continua para docentes que atienden a NNA indígenas de calidad y con pertinencia.</p>	<p>Pertinencia ¿Qué acciones públicas pertinentes se implementan para la selección de docentes, y para el desarrollo y/o fortalecimiento del perfil de docentes que laboran en escuelas indígenas, telesecundarias en localidades indígenas y servicios educativos de CONAFE? ¿Cuáles son las instancias responsables de implementar dichas acciones? ¿Se implementan acciones públicas pertinentes y contextualizadas para que los docentes reciban formación inicial/continua para mejorar su práctica docente? ¿Cuáles?</p> <p>Categorías: Acciones adecuadas y contextualizadas para la formación inicial y continua de docentes en el medio indígena; Acciones pertinentes y con criterios particulares para la selección de docentes con el perfil idóneo para el medio indígena.</p> <p>Coordinación ¿Se observan estrategias de coordinación intra-institucional (SEP) e interinstitucional (SEP y Secretarías de Educación de las entidades federativas) que propician el desarrollo y/o fortalecimiento del perfil de los docentes que laboran en localidades indígenas rurales, y para que reciban una formación inicial/continua pertinente y necesaria para mejorar su práctica docente? ¿Es adecuado el perfil de docente de escuelas indígenas y telesecundarias diseñado para el Servicio Profesional Docente?</p> <p>Categorías: acciones coordinadas entre instancias en el interior de la SEP para formación inicial y continua, así como el fortalecimiento de perfiles necesarios.</p> <p>Articulación ¿Se observa articulación entre los órdenes de gobierno federal y estatal para en la implementación de políticas para el fortalecimiento, desarrollo o fortalecimiento del perfil de los docentes que laboran en localidades indígenas rurales, y para que todos reciban una formación inicial/continua pertinente, atendiendo a la histórica marginación de los pueblos y a la deficiente calidad del servicio educativo que han recibido? ¿Cómo se articulan, o, de no ser así, en caso negativo, por qué no se articulan?</p> <p>Categorías: acciones para la articulación entre federación y entidades federativas para formación inicial y continua de docentes, así como el fortalecimiento de perfiles necesarios.</p>

Eje de la consulta	Criterios de evaluación del diseño y preguntas	Criterios de evaluación de la implementación y preguntas
<p>3. Infraestructura y equipamiento</p>	<p>Equidad ¿Se plantea el fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento de todas las escuelas indígenas, telesecundarias en localidades indígenas y servicios educativos del CONAFE, así como de todas las casas y comedores del niño indígena?</p> <p>Categorías: política para el fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento de las escuelas que atienden a NNA indígenas con montos mayores y de forma prioritaria.</p> <p>Pertinencia ¿Las acciones de mejora y fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento escolar que se plantean consideran las necesidades educativas y contextuales de los niños de comunidades indígenas? ¿Cómo se consideran esas necesidades y los planteamientos de las comunidades escolares en los programas?</p> <p>Categorías: infraestructura y equipamiento adecuado (pertinente) atendiendo a la ubicación geográfica, clima, organización escolar completa o no, aspectos culturales, etcétera.</p> <p>Coherencia ¿Las distintas políticas y programas orientados a fortalecer la infraestructura y el equipamiento de las escuelas, casas y comedores del niño indígena tienen objetivos que se relacionan armónicamente entre sí y que se complementan?</p> <p>Categorías: complementariedad de programas que apoyan el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento.</p> <p>Congruencia ¿Se cuenta con un diagnóstico de infraestructura y equipamiento en escuelas ubicadas en localidades indígenas que fundamente el planteamiento de las acciones para su mejoramiento? ¿Cómo se actualizan el/los diagnóstico/s para contar con datos confiables sobre el estado de las escuelas? ¿A qué actores se considera para dicha actualización?</p> <p>Categorías: diagnóstico de infraestructura y equipamiento de escuelas indígenas; diagnóstico de infraestructura y equipamiento de escuelas de telesecundarias en localidades indígenas; diagnóstico de infraestructura y equipamiento de escuelas CONAFE en localidades indígenas; diagnóstico de infraestructura y equipamiento de casas y comedores del niño indígena; actualización de diagnósticos y censos y actores involucrados.</p>	<p>Equidad ¿Se han realizado acciones de fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento de todas las escuelas indígenas, telesecundarias en localidades indígenas y servicios educativos del CONAFE, así como de todas las casas y comedores del niño indígena?</p> <p>Categorías: mejoramiento de infraestructura y equipamiento de todas las escuelas indígenas, telesecundarias en localidades indígenas, servicios del CONAFE y casas del niño indígena.</p> <p>Adaptabilidad ¿Las acciones públicas para la construcción y la mejora de infraestructura se adaptan a las necesidades del contexto que viven los niños de comunidades indígenas? ¿Cómo se consideran aspectos geográficos, de clima, de organización completa o no de las escuelas, etcétera, para la construcción y mejoramiento de escuelas?</p> <p>Categorías: acciones que posibilitan la adaptación en el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento atendiendo a los contextos y necesidades de las comunidades escolares.</p> <p>Coordinación ¿Existe coordinación interinstitucional entre instancias coordinadoras de programas orientados a la implementación para el mejoramiento de infraestructura y equipamiento de las escuelas? De no ser así, ¿por qué no existe coordinación? Y si existe, ¿cómo se da dicha coordinación?</p> <p>Categorías: acciones coordinadas entre instancias que coordinan programas para mejoramiento de infraestructura y equipamiento de las escuelas; acciones coordinadas entre instancias para mejoramiento de infraestructura y equipamiento de Casas y Comedores del Niño Indígena (CDI) e instancias de participación.</p> <p>Articulación ¿Se observa articulación entre los órdenes de gobierno federal y estatal en la implementación de políticas para el fortalecimiento de la infraestructura y el equipamiento de escuelas, casas y comedores del niño indígena? ¿Existe articulación entre los órdenes de gobierno federal y estatal para la definición de los beneficiarios de los programas orientados al mejoramiento de infraestructura y equipamiento de las escuelas? De no ser así, ¿por qué no existe dicha articulación? En caso positivo, ¿cómo se da dicha articulación?</p> <p>Categorías: acciones para la articulación entre instancias federales y estatales para el mejoramiento de infraestructura y equipamiento de escuelas, casas y comedores del niño indígena; participación de las AEL y escuelas en la definición de beneficiarios de programas para el mejoramiento de infraestructura y equipamiento y su consideración por parte de las coordinaciones nacionales.</p>

Eje de la consulta	Criterios de evaluación del diseño y preguntas	Criterios de evaluación de la implementación y preguntas
4. Gestión escolar y participación de la comunidad	<p>Congruencia ¿Se cuenta con un diagnóstico que fundamente la política para coadyuvar a la gestión escolar en el que se identifiquen las necesidades de contextos escolares específicos, particularmente en escuelas indígenas, telesecundarias y servicios educativos del CONAFE? ¿Se cuenta con un diagnóstico que fundamente la política para coadyuvar a la participación de las comunidades indígenas en las escuelas, las casas y comedores del niño indígena?</p> <p>Categorías: diagnóstico que identifique problemáticas y necesidades para la gestión escolar y liderazgo de los directivos; diagnóstico de participación de la comunidad en escuelas, casas y comedores del niño indígena.</p> <p>Pertinencia ¿Se ha planteado una política para la gestión escolar que considere la necesidad de adecuaciones para escuelas indígenas, telesecundarias y servicios educativos del CONAFE? ¿La autonomía de la gestión escolar es un planteamiento pertinente para las escuelas indígenas atendiendo a sus condiciones geográficas, de infraestructura y equipamiento, así como por su organización escolar y personal docente por escuela? ¿Por qué? ¿Se plantean políticas para propiciar y posibilitar la participación de las comunidades y de sus actores en las escuelas casas y comedores del niño indígena a partir de nociones y formas de participación propias de los pueblos indígenas y dotadas de sus propios referentes culturales?</p> <p>Categorías: adecuaciones a la noción y a las prácticas de gestión y liderazgo escolar específica para el medio indígena; pertinencia y condiciones para la autonomía de la gestión escolar en escuelas indígenas; gestión escolar particular para la operación de casas y comedores del niño indígena; instancias de participación adecuadas y pertinentes para las comunidades indígenas y sus propias formas de participación.</p> <p>Coherencia ¿Las distintas políticas y programas orientados a coadyuvar a la gestión escolar y al liderazgo de los directivos tienen objetivos que se relacionan armónicamente entre sí, y que se complementan?</p> <p>Categorías: Complementariedad de programas que apoyan la gestión escolar.</p>	<p>Coordinación ¿Se llevan a cabo acciones de coordinación entre diferentes instancias educativas (DEI, coordinaciones de programas, jefaturas de sector, supervisiones, direcciones) para lograr una gestión escolar satisfactoria en las escuelas?, (coordinación intrainstitucional). ¿Existe coordinación de instancias educativas (DEI, jefaturas de sector, supervisiones, direcciones) con otros organismos (APF, APEC, Consejos de Participación Social, asambleas comunitarias, etcétera.) para lograr una gestión escolar satisfactoria en las escuelas? (coordinación interinstitucional). ¿Se llevan a cabo acciones de coordinación entre diferentes instancias educativas (DEI, coordinaciones de programas, jefaturas de sector, supervisiones, direcciones) para lograr una participación social satisfactoria en las escuelas?, (coordinación intrainstitucional). ¿Cómo ocurre?, ¿qué estrategias concretan dicha coordinación?</p> <p>Categorías: coordinación de programas e instancias que apoyan y coadyuvan a la gestión escolar; participación de comunidades en la gestión escolar; coordinación de programas instancias que apoyan coadyuvan a la participación social.</p> <p>Articulación ¿Se articulan acciones entre los niveles federal y estatal para coadyuvar en la gestión escolar?</p> <p>Categorías: Acciones para la articulación entre federación y entidades federativas para la gestión escolar.</p> <p>Adaptabilidad ¿Las acciones que se llevan a cabo para mejorar la gestión escolar de las escuelas son adaptadas con la finalidad de atender sus condiciones específicas (alto porcentaje de escuelas que no son de organización completa y tienen director con grupo, poca o nula conectividad y equipo de cómputo, supervisiones mixtas que atienden diferentes niveles, etcétera)? ¿Las acciones implementadas para propiciar y posibilitar la participación de la comunidad en la escuela son adaptadas atendiendo a las nociones de participación propias de los pueblos indígenas y dotadas de sus propios referentes culturales, así como a las circunstancias y demandas concretas de los distintos actores comunitarios que confluyen en la escuela? ¿Cómo se adapta el funcionamiento de los CEPS a las formas de participación de las comunidades? ¿Cómo se adaptan las funciones de los CEPS y las APF en las comunidades escolares de las escuelas indígenas y telesecundarias?</p> <p>Categorías: acciones adaptadas al contexto y condiciones de las escuelas para la gestión escolar y el liderazgo de los directivos; acciones particulares de gestión para casas y comedores del niño indígena; adaptaciones a instancias de participación de actores comunitarios en las escuelas.</p>

Fuente: elaboración propia.

7. Hablantes de lengua indígena y nivel de instrucción

Tabla 7.1a Población de 6 a 14 años hablante de alguna lengua indígena por agrupación lingüística de la familia Yuto-Nahua, según Nivel de Instrucción Básica, 2005

Agrupaciones lingüísticas de la familia Yuto-Nahua	Estados donde habitan los hablantes	Instrucción básica (1)									
		Preescolar		Primaria		Material educativo en lengua indígena	Secundaria		Sin instrucción		Total (2)
		Total	%	Total	%		Total	%	Total	%	
Cora	Nayarit y Durango	513	10.0	3 583	69.9	Nayarit	378	7.4	653	12.70	5 127
Guarijío	Chihuahua y Sonora	37	10.2	294	80.8	No	19	5.2	14	3.80	364
Huichol	Durango, Jalisco y Nayarit	896	8.1	7 910	71.2	Durango y Nayarit	1 225	11.0	1 071	9.60	11 102
Mayo	Sinaloa y Sonora	72	7.5	675	69.9	Sí	208	21.5	11	1.10	966
Náhuatl	Colima, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Hidalgo, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz	28 244	10.5	196 537	73.1	Puebla, Guerrero, Hidalgo, San Luis Potosí, Veracruz, Durango, Nayarit, Michoacán	34 544	12.8	9 594	3.60	268 919
Pápago	Sonora	1	25.0	3	75.0	No	-	-	-	-	4
Pima	Chihuahua y Sonora	4	3.0	109	82.6	Chihuahua	14	10.6	5	3.80	132
Tarahumara	Chihuahua	1 089	5.9	11 403	61.7	Sí	745	4.0	5 244	28.40	18 481
Tepehuano del norte	Chihuahua	169	9.0	1 230	65.4	No	62	3.3	421	22.40	1 882
Tepehuano del sur	Durango, Nayarit, Sinaloa y Zacatecas	653	8.9	5 297	72.1	Durango y Nayarit	614	8.4	785	10.70	7 349
Yaqui	Sonora	258	10.7	1 747	72.2	Sí	367	15.2	49	2.00	2,421
Insuficientemente especificada		-	-	3	75.0	-	-	-	1	25.00	4
Total		31 936	10.1	228 791	72.2	-	38 176	12.1	17 848	5.60	316 751

Fuentes: INALI (2015). Estimación del INALI con base en los datos del II Censo de Población y Vivienda, 2005, el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales, 2008, y SEP (2014d).

(1) Población con por lo menos un año aprobado del nivel de instrucción correspondiente.

(2) No se incluye a quienes no especificaron su nivel de instrucción.

Tabla 7.2a Población de 6 a 14 años hablante de alguna lengua indígena por agrupación lingüística de la familia Álgebra, según Nivel de Instrucción Básica, 2005

Agrupaciones lingüísticas de la familia Álgebra	Estados donde habitan los hablantes	Instrucción básica (1)										Total (2)
		Preescolar		Primaria		Material educativo en lengua indígena	Secundaria		Sin instrucción			
		Total	%	Total	%		Total	%	Total	%		
Kickapoo	Coahuila	-	-	13	54	No	3	13	8	33.33	24	
Total		-	-	13	54	-	3	13	8	33.33	24	

Fuentes: INALI (2015). Estimación del INALI con base en los datos del II Censo de Población y Vivienda, 2005, el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales, 2008, y SEP (2014d).

(1) Población con por lo menos un año aprobado del nivel de instrucción correspondiente.

(2) No se incluye a quienes no especificaron su nivel de instrucción.

Tabla 7.3a Población de 6 a 14 años hablante de alguna lengua indígena por agrupación lingüística de la familia Comichi-Yumana, según Nivel de Instrucción Básica, 2005

Agrupaciones lingüísticas de la familia Comichi-Yumana	Estados donde habitan los hablantes	Instrucción básica (1)										Total (2)
		Preescolar		Primaria		Material educativo en lengua indígena	Secundaria		Sin instrucción			
		Total	%	Total	%		Total	%	Total	%		
Cucapá	Baja California y Sonora	1	7	12	80	No	1	7	1	6.67	15	
Kiliwa	Baja California	1	50	1	50	No	-	-	-	-	2	
Kumiai	Baja California	2	6	26	72	No	8	22	-	-	36	
Paipai / Ku'ahl	Baja California	-	-	5	50	No	5	50	-	-	10	
Total		4	6	44	70	-	14	22	1	1.59	63	

Fuentes: INALI (2015). Estimación del INALI con base en los datos del II Censo de Población y Vivienda, 2005, el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales, 2008, y SEP (2014d).

(1) Población con por lo menos un año aprobado del nivel de instrucción correspondiente.

(2) No se incluye a quienes no especificaron su nivel de instrucción.

Tabla 7.4a Población de 6 a 14 años hablante de alguna lengua indígena por agrupación lingüística de la familia Seri, según Nivel de Instrucción Básica, 2005

Agrupaciones lingüísticas de la familia Seri	Estados donde habitan los hablantes	Instrucción básica (1)									
		Preescolar		Primaria		Material educativo en lengua indígena	Secundaria		Sin instrucción		Total (2)
		Total	%	Total	%		Total	%	Total	%	
Seri	Sonora	14	11	100	77	No	15	12	1	0.77	130
Total		14	11	100	77	-	15	12	1	0.77	130

Fuentes: INALI (2015). Estimación del INALI con base en los datos del II Censo de Población y Vivienda, 2005, el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales, 2008, y SEP (2014d).

(1) Población con por lo menos un año aprobado del nivel de instrucción correspondiente.

(2) No se incluye a quienes no especificaron su nivel de instrucción.

Tabla 7.5a Población de 6 a 14 años hablante de alguna lengua indígena por agrupación lingüística de la familia Oto-Mangue, según Nivel de Instrucción Básica, 2005

Agrupaciones lingüísticas de la familia Oto-Mangue	Estados donde habitan los hablantes	Instrucción básica (1)									
		Preescolar		Primaria		Material educativo en lengua indígena	Secundaria		Sin instrucción		Total (2)
		Total	%	Total	%		Total	%	Total	%	
Amuzgo	Guerrero y Oaxaca	1 706	14.04	8 935	73.54	Guerrero	937	7.71	572	4.71	12 150
Chatino	Oaxaca	1 430	11.48	9 636	77.37	Sí	1 013	8.13	376	3.02	12 455
Chichimeco Jonaz	Guanajuato	48	10.46	321	69.93	Sí	29	6.32	61	13.29	459
Chinanteco	Oaxaca y Veracruz	2 556	9.08	21 358	75.86	Oaxaca	3 624	12.87	616	2.19	28 154
Chocholteco	Oaxaca	2	6.06	25	75.76	Sí	6	18.18	-	-	33
Cuicateco	Oaxaca	197	10.13	1 477	75.98	No	241	12.40	29	1.49	1 944
Ixcateco	Oaxaca	2	16.67	9	75.00	No	1	8.33	-	-	12
Matlatzinca	Estado de México	5	6.76	49	66.22	No	19	25.68	1	1.35	74
Mazahua	Estado de México y Michoacán	415	4.94	6 490	77.28	Sí	1 311	15.61	182	2.17	8 398
Mazateco	Oaxaca, Puebla y Veracruz	4 227	9.06	35 242	75.50	Oaxaca	5 171	11.08	2 038	4.37	46 678

Agrupaciones lingüísticas de la familia Oto-Mangue	Estados donde habitan los hablantes	Instrucción básica (1)										Total (2)
		Preescolar		Primaria		Material educativo en lengua indígena	Secundaria		Sin instrucción			
		Total	%	Total	%		Total	%	Total	%		
Mixteco	Guerrero, Oaxaca y Puebla	9 536	9.86	70 478	72.85	Guerrero y Oaxaca	9 494	9.81	7 240	7.48	96 748	
Otomí	Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán	2 091	8.17	18 921	73.90	Hidalgo, Querétaro, México	4 015	15.68	577	2.25	25 604	
Pame	San Luis Potosí	222	8.79	1 923	76.16	Sí	269	10.65	111	4.40	2 525	
Popoloca	Sierra de Veracruz y Puebla	305	9.11	2 541	75.92	Sí	348	10.40	153	4.57	3 347	
Tlahuica	Estado de México	8	5.67	96	68.09	No	37	26.24	-	-	141	
Tlapaneco	Guerrero	3 436	11.64	21 612	73.23	Sí	2 874	9.74	1 590	5.39	29 512	
Triqui	Oaxaca	684	9.95	5 209	75.76	Sí	641	9.32	342	4.97	6 876	
Zapoteco	Oaxaca	5 918	9.06	49 739	76.19	Sí	7 740	11.86	1 889	2.89	65 286	
Total		32 788	9.63	254 061	74.64	-	37 770	11.10	15 777	4.63	340 396	

Fuentes: INALI (2015). Estimación del INALI con base en los datos del II Censo de Población y Vivienda, 2005, el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales, 2008, y SEP (2014d).

(1) Población con por lo menos un año aprobado del nivel de instrucción correspondiente.

(2) No se incluye a quienes no especificaron su nivel de instrucción.

Tabla 7.6a Población de 6 a 14 años hablante de alguna lengua indígena por agrupación lingüística de la familia Maya, según Nivel de Instrucción Básica, 2005

Agrupaciones lingüísticas de la familia Maya	Estados donde habitan los hablantes	Instrucción básica (1)										Total (2)
		Preescolar		Primaria		Material educativo en lengua indígena	Secundaria		Sin instrucción			
		Total	%	Total	%		Total	%	Total	%		
Akateko	Campeche, Chiapas y Quintana Roo	8	4	158	88	No	10	6	4	2.22	180	
Awakateko	Campeche	0	0	0	0	No	2	100	-	-	2	
Ch'òl	Campeche, Chiapas y Tabasco	5 082	10	36 402	73	Chiapas y Tabasco	7 253	14	1 431	2.85	50 168	
Chontal de Tabasco	Tabasco	242	6	2 542	65	Sí	1 081	28	22	0.57	3 887	

Agrupaciones lingüísticas de la familia Maya	Estados donde habitan los hablantes	Instrucción básica (1)										Total (2)
		Preescolar		Primaria			Secundaria		Sin instrucción			
		Total	%	Total	%	Material educativo en lengua indígena	Total	%	Total	%		
Chuj	Campeche, Chiapas y Quintana Roo	64	10	500	78	No	54	8	26	4.04	644	
Huasteco	San Luis Potosí y Veracruz	3 887	11	25 553	73	Sí	5 081	15	363	1.04	34 884	
Ixil	Campeche y Quintana Roo	0	0	3	100	No	0	0	-	-	3	
Jakalteko	Campeche, Chiapas y Quintana Roo	0	0	14	67	No	6	29	1	4.76	21	
Kaqchikel	Campeche y Quintana Roo	0	0	3	50	No	0	0	3	50.00	6	
K'iche'	Campeche, Chiapas y Quintana Roo	0	0	18	90	No	2	10	-	-	20	
Lacandón	Chiapas	7	4	151	78	No	14	7	21	10.88	193	
Mam	Campeche, Chiapas y Quintana Roo	37	6	397	67	Sí	93	16	68	11.43	595	
Maya	Campeche, Quintana Roo y Yucatán	8 182	10	63 044	74	Campeche y Quintana Roo	12 824	15	1 354	1.59	85 404	
Q'anjob'al	Campeche, Chiapas y Quintana Roo	329	13	1 867	75	No	186	7	121	4.83	2 503	
Qato'k	Chiapas	0	0	3	100	No	0	0	-	-	3	
Q'eqchi'	Campeche y Quintana Roo	24	7	277	80	No	33	10	12	3.47	346	
Teko	Chiapas	0	0	0	0	No	1	100	-	-	1	
Tojolabal	Chiapas	1 278	11	8 740	76	Sí	840	7	713	6.16	11 571	
Tzeltal	Chiapas y Tabasco	10 544	9	82 285	73	Chiapas	11 439	10	7 892	7.04	112 160	
Tzotsil	Chiapas	9 127	9	71 430	74	Sí	6 245	6	10 206	10.52	97 008	
Total		38 811	10	293 387	73	-	45 164	11	22 237	5.56	399 599	

Fuentes: INALI (2015). Estimación del INALI con base en los datos del II Censo de Población y Vivienda, 2005, el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales, 2008, y SEP (2014d).

(1) Población con por lo menos un año aprobado del nivel de instrucción correspondiente.

(2) No se incluye a quienes no especificaron su nivel de instrucción.

Tabla 7.7a Población de 6 a 14 años hablante de alguna lengua indígena por agrupación lingüística de la familia Totonaco–Tepehua, según Nivel de Instrucción Básica, 2005

Agrupaciones lingüísticas de la familia Totonaco–Tepehua	Estados donde habitan los hablantes	Instrucción básica (1)									
		Preescolar		Primaria		Material educativo en lengua indígena	Secundaria		Sin instrucción		Total (2)
		Total	%	Total	%		Total	%	Total	%	
Tepehua	Hidalgo, Puebla y Veracruz	99	8	831	71	Veracruz	240	20	973	2.28	1 177
Totonaco	Puebla y Veracruz	4 193	10	30 711	74	Sí	5 683	14	7	0.59	41 553
Total		4 292	10	31 542	74	-	5 923	14	966	2.32	42 730

Fuentes: INALI (2015). Estimación del INALI con base en los datos del II Censo de Población y Vivienda, 2005, el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales, 2008, y SEP (2014d).

(1) Población con por lo menos un año aprobado del nivel de instrucción correspondiente.

(2) No se incluye a quienes no especificaron su nivel de instrucción.

Tabla 7.8a Población de 6 a 14 años hablante de alguna lengua indígena por agrupación lingüística de la familia Tarasca, según Nivel de Instrucción Básica, 2005

Agrupaciones lingüísticas de la familia Tarasca	Estados donde habitan los hablantes	Instrucción básica (1)									
		Preescolar		Primaria		Material educativo en lengua indígena	Secundaria		Sin instrucción		Total (2)
		Total	%	Total	%		Total	%	Total	%	
Tarasco	Michoacán	1 431	7	15 504	76	Sí	2 895	14	672	3.28	20 502
Total		1 431	7	15 504	76	-	2 895	14	672	3.28	20 502

Fuentes: INALI (2015). Estimación del INALI con base en los datos del II Censo de Población y Vivienda, 2005, el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales, 2008, y SEP (2014d).

(1) Población con por lo menos un año aprobado del nivel de instrucción correspondiente.

(2) No se incluye a quienes no especificaron su nivel de instrucción.

Tabla 7.9a Población de 6 a 14 años hablante de alguna lengua indígena por agrupación lingüística de la familia Mixe-Zoque, según Nivel de Instrucción Básica, 2005

Agrupaciones lingüísticas de la familia Mixe-Zoque	Estados donde habitan los hablantes	Instrucción básica (1)										Total (2)
		Preescolar		Primaria		Material educativo en lengua indígena	Secundaria		Sin instrucción			
		Total	%	Total	%		Total	%	Total	%		
Mixe	Oaxaca	2 125	9	18 813	75	Sí	3 108	12	918	3.68	24 964	
Sayulteco	Veracruz	7	5	98	74	No	19	14	8	6.06	132	
Oluteco	Veracruz	0	0	0	0	No	0	0	1	100.00	1	
Texistepequeño	Veracruz	0	0	1	100	No	0	0	0	0.00	1	
Ayapaneco	Tabasco	0	0	0	0	No	0	0	0	0.00	0	
Popoluc de la sierra	Veracruz	697	9	5 509	72	Sí	970	13	454	5.95	7 630	
Zoque	Chiapas y Oaxaca	1 277	10	9 168	75	Sí	1 454	12	361	2.94	12 260	
Insuficientemente especificada		75	9	566	71	-	79	10	72	9.09	792	
Total		4 181	9	34 155	75	-	5 630	12	1 814	3.96	45 780	

Fuentes: INALI (2015). Estimación del INALI con base en los datos del II Censo de Población y Vivienda, 2005, el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales, 2008, y SEP (2014d).

(1) Población con por lo menos un año aprobado del nivel de instrucción correspondiente.

(2) No se incluye a quienes no especificaron su nivel de instrucción.

Tabla 7.10a Población de 6 a 14 años hablante de alguna lengua indígena por agrupación lingüística de la familia Tarasca, según Nivel de Instrucción Básica, 2005

Agrupaciones lingüísticas de la familia Chontal de Oaxaca	Estados donde habitan los hablantes	Instrucción básica (1)										Total (2)
		Preescolar		Primaria		Material educativo en lengua indígena	Secundaria		Sin instrucción			
		Total	%	Total	%		Total	%	Total	%		
Chontal de Oaxaca	Oaxaca	8	9	65	75	No	12	14	2	2.30	87	
Total		8	9	65	75	-	12	14	2	2.30	87	

Fuentes: INALI (2015). Estimación del INALI con base en los datos del II Censo de Población y Vivienda, 2005, el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales, 2008, y SEP (2014d).

(1) Población con por lo menos un año aprobado del nivel de instrucción correspondiente.

(2) No se incluye a quienes no especificaron su nivel de instrucción.

Tabla 7.11a Población de 6 a 14 años hablante de alguna lengua indígena por agrupación lingüística de la familia Huave, según Nivel de Instrucción Básica, 2005

Agrupaciones lingüísticas de la familia Huave	Estados donde habitan los hablantes	Instrucción básica (1)									
		Preescolar		Primaria			Secundaria		Sin instrucción		Total (2)
		Total	%	Total	%	Material educativo en lengua indígena	Total	%	Total	%	
Huave	Huave	426	12	2 473	72	No	471	14	58	1.69	3 428
Total		426	12	2 473	72	-	471	14	58	1.69	3 428

Fuentes: INALI (2015). Estimación del INALI con base en los datos del II Censo de Población y Vivienda, 2005, el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales, 2008, y SEP (2014d).

(1) Población con por lo menos un año aprobado del nivel de instrucción correspondiente.

(2) No se incluye a quienes no especificaron su nivel de instrucción.

8. Alumnos y docentes hablantes de lengua indígena

Tabla 8.1a Alumnos y docentes hablantes de lengua indígena en educación básica (preescolar, primaria y secundaria) 2013

Nombre de la lengua indígena	Alumnos HLI		Docentes HLI		Nombre de la lengua indígena	Alumnos HLI		Docentes HLI	
	Número	%	Número	%		Número	%	Número	%
Náhuatl	327 979	27.99	16 517	31.65	Tepehuano	924	0.08	52	0.1
Maya	83 332	7.11	6 671	12.78	Amuzgo	902	0.08	57	0.11
Lenguas mixtecas	67 049	5.72	2 510	4.81	Mame	844	0.07	97	0.19
Totonaca	52 210	4.46	2 404	4.61	Chocho	757	0.06	35	0.07
Otomí	45 718	3.9	2 994	5.74	Chichimeca Jonaz	635	0.05	14	0.03
Huasteco	41 894	3.58	1 214	2.33	Guarijío	534	0.05	15	0.03
Tzotzil	34 997	2.99	986	1.89	Chontal de Oaxaca	499	0.04	3	0.01
Tzeltal	34 050	2.91	1 612	3.09	Ocuilteco	380	0.03	9	0.02
Tlapaneco	33 986	2.9	1 654	3.17	Chuj	324	0.03	3	0.01
Tarahumara	24 457	2.09	827	1.58	Matlatzinco	248	0.02	5	0.01
Mazahua	21 575	1.84	1 295	2.48	Seri	235	0.02	4	0.01
Lenguas zapotecas	20 476	1.75	914	1.75	Pima	232	0.02	14	0.03
Mazateco	19 289	1.65	495	0.95	Amuzgo de Oaxaca	218	0.02	15	0.03

Nombre de la lengua indígena	Alumnos HLI		Docentes HLI		Nombre de la lengua indígena	Alumnos HLI		Docentes HLI	
	Número	%	Número	%		Número	%	Número	%
Lenguas chinantecas	18 143	1.55	307	0.59	Popoluca de la Sierra	171	0.01	3	0.01
Chol	17 154	1.46	799	1.53	Kekchi	120	0.01	2	0
Huichol	16 444	1.4	649	1.24	Kumiai	75	0.01	6	0.01
Amuzgo de Guerrero	14 215	1.21	608	1.16	Cucapá	31	0	2	0
Mixe	13 980	1.19	163	0.31	Paipai	28	0	9	0.02
Chontal de Tabasco	13 630	1.16	1 002	1.92	Chontal	27	0	11	0.02
Tepehuano de Durango	10 909	0.93	536	1.03	Cakchiquel	26	0	9	0.02
Popoluca	8 820	0.75	238	0.46	Ixcateco	21	0	0	0
Cora	8 452	0.72	287	0.55	Pápago	21	0	0	0
Zoque	7 145	0.61	463	0.89	Quiché	14	0	0	0
Mayo	5 561	0.47	920	1.76	Kikapú	9	0	1	0
Chatino	4 983	0.43	33	0.06	Jacalteco	6	0	0	0
Popoloca	4 316	0.37	118	0.23	Kiliwa	5	0	0	0
Pame	4 178	0.36	109	0.21	Motocintleco	3	0	6	0.01
Yaqui	3 311	0.28	224	0.43	Cochimí	2	0	1	0
Tojolabal	3 147	0.27	151	0.29	Aguacateco	2	0	0	0
Purépecha	2 766	0.24	242	0.46	Popoluca de Oluta	1	0	0	0
Tepehuano de Chihuahua	2 154	0.18	88	0.17	Ayapaneco	1	0	0	0
Triqui	2 049	0.17	40	0.08	Ixil	1	0	0	0
Tepehua	1 504	0.13	238	0.46	Otras lenguas indígenas de México	2	0	0	0
Kanjolabal	1 288	0.11	16	0.03	Otras lenguas indígenas de América	406	0.03	7	0.01
Cuicateco	1 223	0.1	19	0.04	Lenguas e idiomas no especificadas	190 550	16.26	4,410	8.45
Huave	1 163	0.1	61	0.12	Total	1 171 801	100	52,194	100

* Los porcentajes son respecto del total de hablantes de lenguas indígenas a nivel nacional.

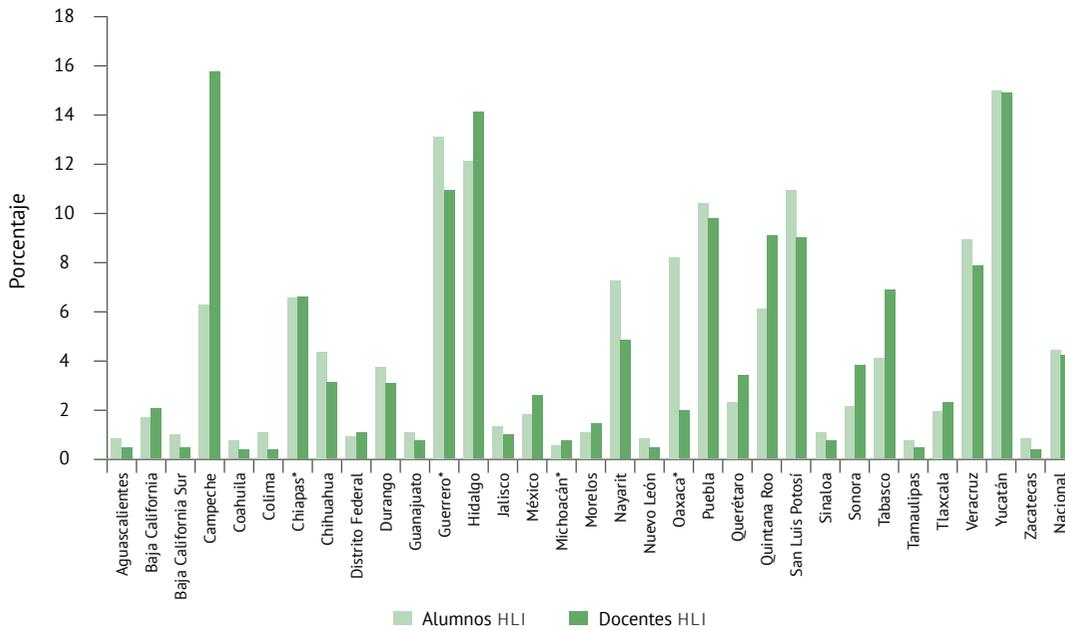
Fuente: INEE y UNICEF (2016). SEP e INEGI (2013). Cálculos con base en el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial 2013 (CEMABE).

Tabla 8.2a Escuelas con al menos un alumno HLI por nivel educativo y tipo de servicio según correspondencia de la lengua indígena con la de los docentes por escuela (2013)

Nivel educativo	Tipo de servicio	Escuelas con alumnos HLI																	
		Con alumnos HLI y sin docentes HLI						Con alumnos HLI y con docentes HLI						Escuelas con docentes HLI y sin alumnos hablantes					
		Abs.	%	Abs.	%	Total	Abs.	%	Abs.	%	Total	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Preescolar	General	19 753	68.3	18 716	94.8	1 017	5.2	344	33.8	47	4.6	397	39	229	22.5	668	30.6		
	Indígena	5 587	19.3	834	14.9	4 753	85.1	3 869	81.4	403	8.5	476	10	5	0.1	651	29.9		
	Comunitario	3 585	12.4	1 510	42.1	2 075	57.9	1 829	88.1	36	1.7	190	9.2	20	1	861	39.5		
	Total	28 905	100	21 060	72.9	7 845	27.1	6 042	77	486	6.2	1 063	13.6	254	3.2	2 180	100		
Primaria	General	40 524	82.8	34 556	85.3	5 968	14.7	1 934	32.4	464	7.8	2 850	47.8	720	12.1	1 586	66.7		
	Indígena	5 905	12.1	912	15.4	4 993	84.6	3 826	76.6	778	15.6	385	7.7	4	0.1	272	11.4		
	Comunitario	2 492	5.1	1 059	42.5	1 433	57.5	1 213	84.6	35	2.4	180	12.6	5	0.3	520	21.9		
	Total	48 921	100	36 527	74.7	12 394	25.3	6 973	56.3	1 277	10.3	3 415	27.6	729	5.9	2 378	100		
Secundaria	General	7 901	40.4	6 095	77.1	1 806	22.9	410	22.7	248	13.7	887	49.1	261	14.5	350	36.4		
	Técnica	3 379	17.3	2 387	70.6	992	29.4	266	26.8	207	20.9	418	42.1	101	10.2	68	7.1		
	Telesecundaria	7 394	37.8	6 236	84.3	1 158	15.7	676	58.4	97	8.4	342	29.5	43	3.7	355	36.9		
	Para trabajadores	133	0.7	95	71.4	38	28.6	10	26.3	5	13.2	21	55.3	2	5.3	9	0.9		
Comunitaria	Comunitaria	765	3.9	373	48.8	392	51.2	352	82.9	20	5.1	44	11.2	3	0.8	179	18.6		
	Total	19 572	100	15 186	77.6	4 386	22.4	1 687	38.5	577	13.2	1 712	39	410	9.3	961	100		
Total		97 398	100	72 773	74.7	24 625	25.3	14 702	59.7	2 340	9.5	6 190	25.1	1 393	5.7	5 519	100		

Fuente: INEE y UNICEF (2016), y SEP e INEGI (2013).

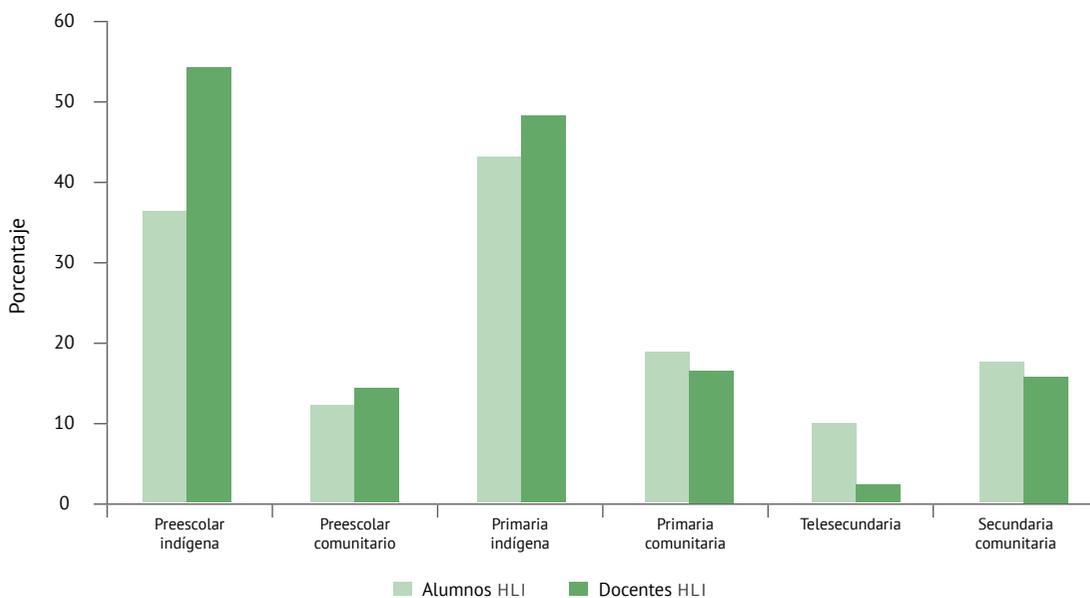
Gráfica 8.1a Porcentaje de alumnos y docentes hablantes de lengua indígena respecto del total en educación básica, ciclo escolar 2013–2014



* Entidades con menos del 95% de Centros de Trabajo Censados.

Fuente: INEE y UNICEF (2016). Cálculos con base en las Estadísticas continuas del Formato 911 (inicio del Ciclo Escolar 2013-2014), SEP-DGPPE; y en el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial 2013 (CEMABE) SEP e INEGI (2013). Se incluyen las escuelas en los niveles preescolar, primaria y secundaria en todas sus modalidades.

Gráfica 8.2a Porcentaje de alumnos y docentes hablantes de lengua indígena respecto del total por modalidad (ciclo escolar 2013–2014)



Fuente: INEE y UNICEF (2016).

9. Perfil de alumnos de formación inicial

Tabla 9.1a Alumnos del último semestre de la licenciatura en Educación Primaria Intercultural Bilingüe 2013

Entidad federativa	Número de alumnos absolutos	Porcentaje con lengua materna indígena
Campeche	21	33.3
Chiapas	100	41
Chihuahua	30	3.3
Guerrero	48	56.5
Hidalgo	40	35
Puebla	71	15.5
Quintana Roo	31	23.3
San Luis Potosí	47	57.4
Sonora	22	50
Veracruz	48	6.3
Yucatán	29	3.4
Nacional	487	30.8

Fuente: INEE y UNICEF (2016). Cálculos con base en los cuestionarios de contexto, anexos a los exámenes generales de conocimiento, semestre 8° y 12° de licenciatura en Educación Normal, DGESE, 2013.

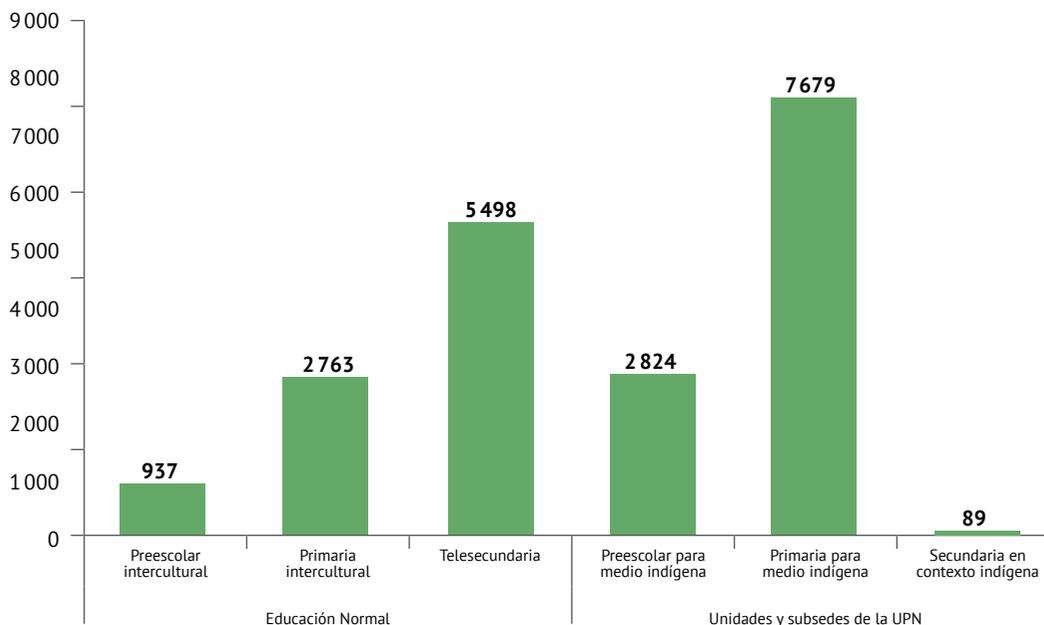
Tabla 9.2a Perfil de los alumnos del último semestre de Educación Normal de la Licenciatura en Educación Telesecundaria 2013

Alumnos de octavo semestre		
Entidad federativa	Número de alumnos absolutos	Porcentaje con lengua materna indígena
Baja California	27	29.6
Ciudad de México	13	n.a.
Chiapas	26	n.a.
Chihuahua	22	n.a.
Durango	24	n.a.
Guanajuato	42	n.a.
Guerrero	158	n.a.
Morelos	24	n.a.
Puebla	179	2.9
Querétaro	32	6.3
Sinaloa	30	n.a.
Tamaulipas	32	n.a.
Tlaxcala	161	0.6
Veracruz	135	0.7
Zacatecas	25	n.a.
Alumnos de doceavo semestre		
Campeche	25	12
Guanajuato	23	n.a.
Hidalgo	39	n.a.
Puebla	23	8.7
San Luis Potosí	20	11.1
Tamaulipas	11	n.a.

n.a. No aplica.

Fuente: INEE y UNICEF (2016). Cálculos con base en los cuestionarios de contexto, anexos a los exámenes generales de conocimientos, semestres 8° y 12° de licenciatura en Educación Normal, DGESE, 2013.

Gráfica 9.1a | Número de alumnos matriculados en educación normal y unidades y subse-des de la UPN (2014–2015)



Fuente: INEE y UNICEF (2016). Cálculos con base en Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio del ciclo escolar 2014-2015), SEP-DGPPE.

10. Resultados de grupos de discusión

En esta sección se presentan la principales problemáticas y buenas prácticas detectadas por los participantes en las mesas de trabajo que se realizaron y se describieron en la nota metodológica. También se presentan las recomendaciones que surgieron al respecto.

Tabla 10.1a Problemáticas y recomendaciones sobre materiales educativos planteadas por directores, supervisores y jefes de sector de educación indígena

Problemáticas	Recomendaciones	Buenas prácticas
<ul style="list-style-type: none"> • Distribución en los estados. • Los libros de texto no llegan a un solo lugar de distribución. • Los libros llegan a almacenes regionales, lejos de las escuelas, y trasladar los materiales tiene costo (no hay vehículos para ese propósito). • Los niños no reciben los libros si los padres de familia no realizan el pago correspondiente para la distribución hasta la comunidad. • Los directivos, docentes y padres de familia cooperan para distribuir los materiales educativos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Definir normas de operación calendarizadas para la distribución del material educativo. • Destinar el recurso económico correspondiente para el traslado de los materiales hasta las comunidades. • Que los libros (mínimo) lleguen a las jefaturas de sector para su distribución y que se cuente con almacenes. • Techo financiero para adquisición de vehículos y apoyo presupuestal para el personal encargado de trasladar los materiales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existen procesos de gestión para obtener apoyos en otras dependencias para el traslado de los libros de acuerdo con la región o zona escolar.
<ul style="list-style-type: none"> • No llegan suficientes libros. • Los libros en lengua indígena son los últimos en entregarse a los estudiantes y/o no llegan completos (no cubren la matrícula escolar) ya que toman en cuenta la matrícula del ciclo anterior, es decir, una base de datos no actualizada. • Directivos y docentes fotocopian los materiales educativos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualizar las bases de datos con respecto a la matrícula de cada ciclo escolar por niveles educativos. • Utilizar la preinscripción para la asignación de libros de texto en primer año. • Para la producción de materiales se debe considerar enviar más libros con respecto a la matrícula anterior (para cubrir la matrícula de cada ciclo escolar). • La DGEI debe imprimir los dos libros en lengua náhuatl de Morelos y en cantidad suficiente para toda la matrícula escolar del estado, para que verdaderamente lleguen a las escuelas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Intercambio de libros en escuelas (involucrando a los directivos). • Los niños y maestros cuidan los libros para utilizarlos en el siguiente ciclo escolar.
<ul style="list-style-type: none"> • No son pertinentes para los contextos indígenas. • Los contenidos son generales con temáticas nacionales y no toman en cuenta los contextos existentes. • Los libros que llegan a las escuelas indígenas no atienden la diversidad cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los materiales deben tener contenidos locales y tomar en cuenta los contextos. • Los planes y programas y sus materiales requieren estar de acuerdo con el contexto de la comunidad escolar (primaria). • La elaboración de la asignatura estatal debe ser de acuerdo con cada región y lengua indígena. • Se debe producir más material didáctico en maya, los libros deben contener temáticas relacionadas con el estado, igualmente los cuentos deben ser una recopilación referida al estado (preescolar). 	<ul style="list-style-type: none"> • Los maestros producen y/o adaptan materiales educativos de acuerdo con sus necesidades.
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de dirección en la producción de materiales a nivel estatal. • Faltan instancias que regulen y coordinen la producción de materiales educativos en lenguas indígenas. • No se da crédito a quienes diseñan materiales didácticos locales: poesías, cuentos, narraciones, cantos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Debe existir una instancia que coordine la producción de materiales a nivel estatal. • Se recomienda la existencia de un equipo interdisciplinario para el diseño de material didáctico, y que la SEP financie su edición y reproducción. 	

Problemáticas	Recomendaciones	Buenas prácticas
<ul style="list-style-type: none"> • No llegan materiales de la DGEI. • No llegan libros de la DGEI y de la SEP. • No llegan libros del Rincón de Lectura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los materiales educativos de la DGEI y la SEP deben llegar en tiempo y forma a los almacenes regionales, y ese debe ser el lugar donde los supervisores los recojan. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Almacenamiento. • Los almacenes de materiales impresos no son adecuados y esto ocasiona que los materiales se deterioren (libros pegados, húmedos e incompletos), y en otros casos no hay almacenes para recibir los materiales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe invertir en la construcción y mejoramiento de almacenes regionales de libros de texto. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de materiales. • Falta material educativo para enseñar las lenguas indígenas en español y matemáticas. • A nivel nacional y local no hay material didáctico en áreas como: matemáticas, ciencias, artes, historia y geografía. • No existe material para preescolar en modalidad indígena. 	<ul style="list-style-type: none"> • La DGEI debe editar libros por asignatura; por ejemplo, matemáticas, formación cívica y ética, entre otros. • La SEP y otras instituciones pueden solicitar a los docentes que participen en el diseño de materiales didácticos en lenguas indígenas, abarcando diferentes áreas de conocimiento con traducción al español, para los diferentes niveles, respetando los derechos de autor. • Fortalecer la PALEM (Propuesta para el Aprendizaje de la Lengua Escrita y las Matemáticas) y asesoría a través de los ATP y directivos. • Diseñar materiales educativos para nivel preescolar. • Editar materiales en preescolar de acuerdo con la lengua y con la edad de los niños. • Reformular las estrategias de elaboración del libro cartonero. • Contar con un formato tutorial, plantilla-cuaderno de ejercicios para hacer el libro cartonero que guíe, para el niño y el maestro. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Desactualización de materiales. • Material obsoleto, no de acuerdo con el programa educativo. • Libros incongruentes con los planes y programas de 2006 y 2011. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe realizar la actualización de libros en lengua indígena. • Se propone el diseño de material educativo acorde al plan de estudios vigente (programa). • Los libros se deben elaborar con base en un programa actual. • Mejorar la calidad de la producción de material en lenguas indígenas. • Se requiere una revisión y actualización del contenido de los libros de texto en lenguas indígenas. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación para el uso de materiales. • La capacitación para la elaboración de material didáctico no se planifica por parte de la autoridad estatal. • No hay capacitación de maestros para el uso y manejo de los materiales impresos en lenguas indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con talleres para uso y manejo de los materiales educativos. • Contar con orientación para el uso de material educativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones académicas de directivos-docentes para analizar el uso y manejo de materiales.

Problemáticas	Recomendaciones	Buenas prácticas
<ul style="list-style-type: none"> • Lenguas sin materiales. • No llegan libros en lenguas mam, moch'o, kakchikel y maya, sólo llegan para cinco lenguas de las ocho que hay en Chiapas. • Falta material en lengua pima (sólo se cuenta con vocabularios, algunos cuentos y leyendas). • Los materiales educativos no cubren todas las lenguas indígenas mayoritarias, mucho menos las lenguas indígenas minoritarias. No hay libros en las distintas variantes. • Se dispone de materiales listos para ser impresos, pero no hay presupuesto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es prioritario tomar en cuenta las lenguas con pocos hablantes (minoritarias). • Desarrollo de materiales en pima • Que se tomen en cuenta las lenguas con pocos hablantes (minoritarias). 	
<ul style="list-style-type: none"> • No hay acceso de material en formato. • La DGEI no pone a disposición los materiales educativos en plataforma digital. 	<ul style="list-style-type: none"> • Que en el portal de la DGEI estén a disposición los materiales educativos para su descarga. • Crear una plataforma interactiva para intercambio de materiales a nivel estatal. 	
<ul style="list-style-type: none"> • No hay presupuesto local para materiales, ni equipos técnicos dedicados a su producción. • No hay presupuesto para diseñar e imprimir localmente material educativo. • Los libros cartoneros se elaboran con la cooperación económica de los docentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con recursos económicos y técnicos para la producción, difusión e intercambio de materiales educativos y didácticos. • Asignar presupuesto para la edición de materiales. • Conformar equipos estatales para la elaboración de programas de estudio de las lenguas indígenas (mayoritarias y minoritarias), y de diseño de materiales (por ejemplo, gramáticas). • Contar con estímulos económicos y en especie para fomentar la participación en la producción de materiales didácticos. 	
<ul style="list-style-type: none"> • No hay materiales para docentes. • No llegan libros (ni planes) para los docentes. • No hay material para todos los docentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Material educativo para docentes, unitarios y multigrado. • Compartir ficheros de PETC con escuelas que no están en ese programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cursos para la elaboración de libros cartoneros.
<ul style="list-style-type: none"> • No hay diversificación de materiales. • Necesidad de materiales diversos. • La escuela cuenta con libros en español más que en la lengua de los niños, no se cuenta con materiales lúdicos en maya (preescolar). 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de audio-cuentos maya-español, enciclopedias, diccionarios bilingües maya-español, cantos en maya, juegos didácticos maya-español, carteles en maya (preescolar). • Diseño de material de apoyo para actividades motriz-deportiva. 	

Problemáticas	Recomendaciones	Buenas prácticas
<ul style="list-style-type: none"> • No llegan libros en las lenguas habladas en las escuelas. • Los libros donados por la SEP muchas veces van dirigidos para Campeche y Quintana Roo y en otras lenguas que no son maya. • No se mandan materiales adecuados para los aprendizajes esperados y con base en el contexto (preescolar indígena unitario). • Demasiados libros en otras lenguas como tzotzil, tzeltal, que no saben leer los alumnos. • Llegan libros que no corresponden a la lenguas habladas en las regiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • El material educativo que llegue a las escuelas debería ser en la lengua materna del niño para fortalecer la lengua y el aprendizaje (preescolar). 	

Fuente: elaboración propia a partir de datos de los grupos de discusión en las entidades federativas.

Tabla 10.2a Problemáticas y recomendaciones sobre perfil docente por directores, supervisores y jefes de sector de educación indígena

Problemáticas	Recomendaciones	Buenas prácticas
<ul style="list-style-type: none"> • No cuentan con suficiente escolaridad. • No hay vocación de los maestros, ni criterios adecuados de contratación. • La formación profesional se ha realizado estando en servicio. • Contratación de personal con bachillerato. • La mayoría ingresan al servicio docente con bachillerato. • Existencia de docentes con grados académicos de secundaria y bachiller. • Acción remedial o profesionalizante, pero el gran número no tiene el perfil. • No hay criterios claros de contratación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación de personal con licenciatura o perfil requerido. • El examen no debe ser el único criterio de ingreso al SPD. Evaluación "en la escuela" con evidencias de la práctica, en interacción con los padres y de acuerdo con el contexto. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de procesos de inducción a docentes. • Falta de cursos de inducción para docentes de nuevo ingreso. 		<ul style="list-style-type: none"> • Anteriormente se hacían cursos de inducción para docentes de nuevo ingreso.

Problemáticas	Recomendaciones	Buenas prácticas
<ul style="list-style-type: none"> • Desubicación lingüística y/o poca competencia de la lengua escrita. • Existen muchos docentes que no están ubicados en su región. • Indebida asignación de docentes a las comunidades con respecto a la lengua que se habla. • Docentes adscritos en escuelas donde hablan una lengua indígena distinta a la suya. • Profesores de educación indígena trabajando fuera de su contexto lingüístico. • Los maestros bilingües no están ubicados en sus contextos. • Ubicación lingüística no acorde a la escuela y por lo tanto hay mucho movimiento de docentes. • Desubicación lingüística (el docente no habla la lengua de la comunidad). • No hablan la lengua materna de los alumnos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ubicar al personal de nuevo ingreso en relación con su región y etnia. • Ubicar a los docentes en servicio de acuerdo con su etnia o con la lengua que hablan. • Contar con normatividad para ubicar a los docentes de nuevo ingreso de acuerdo con la lengua indígena que habla. • Lograr una ubicación lingüística del docente de acuerdo con la región. • Ofrecer licenciaturas y posgrados en lengua y cultura indígena. • Que el docente hable la lengua de la escuela en la que imparte su cátedra. 	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión Escolar organiza colegiados académicos sobre la gramática de las lenguas indígenas. • Organización de competencias de conocimiento para demostrar el dominio de la lengua indígena entre alumnos y maestros, en todos los niveles de educación básica. • Organización de concurso de cantos y poesía en forma bilingüe para alumnos y maestros. • Uso del celular para que los padres reciban información en lengua indígena.
<ul style="list-style-type: none"> • No hay arraigo a las comunidades. • El maestro ya no se queda a vivir en la localidad. • No hay arraigo del docente en las escuelas. • Aunque participa en programas de arraigo, el docente no radica en la comunidad. • Hay jóvenes docentes sin sentido de pertenencia al medio indígena. • Los docentes no destinan tiempo para involucrarse más con la comunidad. • Falta de arraigo en la comunidad. 		
<ul style="list-style-type: none"> • Maestros que son monolingües en español. • Un gran porcentaje de docentes no es hablante de alguna lengua indígena. • No todos hablan, leen y escriben en las lenguas indígenas. • Hay maestros que no hablan la lengua indígena de la comunidad y no se interesan por aprenderla. • Los docentes de nuevo ingreso no hablan alguna lengua indígena. • No hay formación profesional para la enseñanza de las múltiples lenguas indígenas. • No hay dominio de la lengua indígena por el docente. • Existe un número considerable de maestros y de directivos monolingües en español. • Existen monolingües que no dominan la lengua indígena en el contexto. • Existe un número considerable de maestros y directivos no indígenas y no hablan una lengua indígena. • Existencia de personal docente sin dominio de la lengua de la comunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso al sistema como hablante de lengua indígena. • Implementar cursos básicos en lenguas indígenas para hablarla y enseñarla. • Crear instituciones para la enseñanza de las lenguas de cada grupo étnico. • Las evaluaciones de ingreso, promoción, ascenso y permanencia deben considerar el dominio de la lengua indígena. • Garantizar que el docente no hablante de una lengua indígena aprenda una lengua del contexto. • Ofrecer licenciaturas, maestrías, doctorados y diplomados (permanentes) para la enseñanza de lenguas indígenas. • Vinculación con distintas instituciones educativas para la formación de docentes. 	

Problemáticas	Recomendaciones	Buenas prácticas
<ul style="list-style-type: none"> Desconocimiento de la cultura y prácticas comunitarias. Ingreso de educadores indígenas con desconocimiento total de la cultura indígena. Desconocimiento sobre las prácticas sociales de la cultura y cosmovisión indígena. Dificultad para integrar elementos comunitarios en sus procesos didácticos. El maestro tiene dificultad para integrar y/o vincular los saberes comunitarios en sus prácticas pedagógicas. Escasa formación en investigación que posibilite al maestro adentrarse en prácticas culturales para llevarlas al aula. 	<ul style="list-style-type: none"> Deberían conocer y valorar la cultura indígena donde laboran. 	
<ul style="list-style-type: none"> Poco trabajo colaborativo. No se comparten experiencias docentes. 	<ul style="list-style-type: none"> Organizar comunidades de aprendizaje efectivas y profesionalizantes. Socialización de experiencias de las actividades pedagógicas entre el colegiado. 	
<ul style="list-style-type: none"> Falta de formación pedagógica. Algunos docentes continúan con una enseñanza mecanizada. Se carece de formación en docencia. Falta de dominio del currículo. Desempeño y perfil docente no acorde con la atención de ciertos problemas existentes dentro de las aulas. Los maestros que cubren los interinatos no cubren el perfil docente. Se carece de formación en docencia. 	<ul style="list-style-type: none"> Los docentes que cubran interinatos deben tener la carrera de docencia. Se requiere oferta de diplomados, maestrías presenciales y en línea. Concretar convenios con instituciones educativas de nivel universitario para ofrecer cursos de capacitación en receso. Ofrecer capacitación continua y seguimiento a la formación continua. 	
<ul style="list-style-type: none"> Poca convicción sobre los principios de la educación indígena. Los docentes en algunos casos se resisten al uso de la lengua materna indígena local. Falta de interés por enseñar las lenguas indígenas. Profesores con problemas de identidad y que no se contextualizan. Falta de cumplimiento de los propósitos de la educación indígena. Buscan atender localidades cercanas y no las que requieren el apoyo. Falta actitud ética y moral para que el docente se comprometa. No se actualizan, no investigan ni muestran interés por su función. 		
<ul style="list-style-type: none"> Poca apropiación del enfoque intercultural y no se traslada a la práctica. La formación carece de un enfoque intercultural. Dificultad para el trabajo pedagógico con un enfoque intercultural, existe la concepción pero no las prácticas. 	<ul style="list-style-type: none"> Ofrecer diplomados interactivos con enfoque intercultural-bilingüe (diagnósticos permanentes para conocer dificultades). 	

Problemáticas	Recomendaciones	Buenas prácticas
<ul style="list-style-type: none"> Falta de personal docente especializado. Educación indígena ha sido muy marginada con el apoyo de maestros para algunas áreas; no disponen del servicio de USAER, de docentes de educación artística y física; muchas veces se tienen las necesidades y por tratarse de indígenas no se les resuelven. 	<ul style="list-style-type: none"> Contar con maestros de apoyo (USAER, artísticas, física, psicólogo, nutriólogo). Contar con personal de apoyo (intendente, niñera). Las escuelas unitarias y bidocentes deben contar con un apoyo fijo en las labores docentes. Actualmente en la escuela se cuenta con personal con la Licenciatura en Preescolar, se recomienda considerar personal de apoyo como artísticas, educación física, intendente, niñera, ya que las educadoras realizan esta función, lo que minimiza la atención eficaz en situaciones pedagógicas. 	

Fuente: elaboración propia a partir de datos de los grupos de discusión en las entidades federativas.

Tabla 10.3a Problemáticas y recomendaciones sobre formación inicial planteadas por directores, supervisores y jefes de sector de educación indígena

Problemáticas	Recomendaciones
<ul style="list-style-type: none"> No se enseñan las lenguas o una didáctica para las lenguas. Las instituciones formadoras no cuentan con un programa de enseñanza para las lenguas indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar e impartir cursos en temas como: filosofía indígena, mitología de cultura, sistema de escritura, psicología, necesidades especiales. Las instituciones formadoras de docentes para la modalidad indígena deben enseñar las lenguas indígenas como asignatura obligatoria. Se debe diseñar currícula con enfoque intercultural-indígena para la enseñanza de lectoescritura y matemáticas en las lenguas indígenas. Se requiere ofrecer licenciaturas y posgrados en lenguas y culturas indígenas. Se requiere formación en las lenguas y culturas indígenas.
<ul style="list-style-type: none"> La oferta de formación inicial no responde a las necesidades. La oferta no responde a las problemáticas reales de formación. Las opciones existentes no responden a las necesidades de los docentes. La formación profesional docente no corresponde a las necesidades específicas de su práctica. 	<ul style="list-style-type: none"> Se debe enfatizar, en la currícula de la licenciatura, la realización de prácticas profesionales.
<ul style="list-style-type: none"> No se conoce la política de formación inicial ni las instituciones que la ofrecen. No hay una política clara para la formación inicial de docentes para atender la educación indígena. No existen instituciones de formación inicial para docentes de educación indígena. 	
<ul style="list-style-type: none"> Carencia del enfoque intercultural en la formación La formación carece de un enfoque intercultural. 	<ul style="list-style-type: none"> Las escuelas formadoras de docentes deben incluir en su currícula la asignatura de lengua indígena con enfoque intercultural.

Problemáticas	Recomendaciones
<ul style="list-style-type: none"> Deficiencias de la UPN. La principal institución formadora de docentes (UPN) no cuenta con una planta docente que conozca la práctica en contextos indígenas. Licenciaturas de la UPN y UPV no consideran un currículo en el conocimiento indígena. No hay adecuación curricular. Diseños curriculares obsoletos. La profesionalización se ha dado en la UPN principalmente. No hay buenas referencias de la formación que ofrece, por las pocas horas que asisten los alumnos, etcétera. 	<ul style="list-style-type: none"> Se requiere la actualización de los planes y programas de estudio. Las instituciones formadoras de docentes para la modalidad indígena deben garantizar la enseñanza de la lengua indígena como asignatura obligatoria. La UPN debe impulsar la educación intercultural a través de su plan de estudios y contar con una plantilla de docentes hablantes de lenguas indígenas. Crear más instituciones formadoras de docentes indígenas. Aumentar sedes de la UPN en las regiones. Las escuelas formadoras de docentes deben incluir en su currículo la asignatura de lengua indígena con enfoque intercultural. La UPN debe funcionar sólo para formación continua, no para formación inicial. Revisión de las políticas de acreditación de la UPN.
<ul style="list-style-type: none"> Atrasos en titulación. Poco interés para titulación (UPN, CENEVAL). Son pocos los maestros titulados en Educación Indígena Atraso en las titulaciones. Un considerable porcentaje de docentes no se ha titulado. Profesores no titulados por falta de interés. 	<ul style="list-style-type: none"> Diseño de un plan emergente para titulación (escuelas formadoras de docentes).

Fuente: elaboración propia a partir de datos de los grupos de discusión en las entidades federativas.

Tabla 10.4a Problemáticas y recomendaciones sobre formación inicial planteadas por directores, supervisores y jefes de sector de educación indígena

Problemáticas	Recomendaciones
<ul style="list-style-type: none"> Poca planeación y seguimiento. Cursos y capacitaciones repetidas sólo para ejecución de recursos, en horarios de clase y sin buena organización. 	<ul style="list-style-type: none"> Las capacitaciones no deben ser repetitivas para maestros con muchos años de servicio. Se debe dar continuidad a la capacitación del docente, de acuerdo con el nivel en el que se encuentra.
<ul style="list-style-type: none"> No se atienden necesidades del docente indígena y no son actuales. Cursos o talleres que no cubren las necesidades de actualización de los docentes. Implementación de cursos desactualizados, que carecen de una adecuada planeación estratégica. Imposición de temas en los cursos. Temáticas que la generalidad necesita, pero no necesidades específicas. 	<ul style="list-style-type: none"> Crear espacios para que los docentes den a conocer sus necesidades y que realmente se tomen en cuenta, que se les dé seguimiento. Brindar capacitación, seguimiento y acompañamiento a docentes en servicio sobre estrategias didácticas eficientes para la enseñanza de la lectoescritura y matemáticas en lengua indígena. Actualización y capacitación de acuerdo con los intereses y necesidades de los docentes. Ofrecer diplomados interactivos con enfoque intercultural-bilingüe (diagnósticos permanentes para conocer dificultades). Ofrecer talleres para la enseñanza de la lecto-escritura de la lengua indígena. Formar ATP (grupos técnicos) que enseñen la lengua indígena.
<ul style="list-style-type: none"> Poca actualización de los docentes. Existe rezago en la actualización de los docentes Los docentes no se interesan en la actualización permanente. 	<ul style="list-style-type: none"> Actualización pedagógica debe tener como resultado la certificación del docente (distintos talleres), validez.

Problemáticas	Recomendaciones
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poca capacitación sobre lo pedagógico. ▪ Los docentes no saben implementar el uso y manejo del material didáctico. ▪ Falta de capacitación a docentes para atender contenidos de apoyo a la mejora del aprendizaje. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Talleres, cursos y diplomados (zonales) formativos en las prácticas pedagógicas.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poca capacitación sobre TIC. ▪ Desconocimiento en el uso y manejo de las TIC. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Talleres sobre TIC para darle un uso educativo en las escuelas y que cuenten con el equipo adecuado. ▪ Reglamentación y talleres para el uso y manejo de las TIC con el apoyo de metodologías para la didáctica de las mismas.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poco conocimiento para el desarrollo de materiales educativos. ▪ Falta de capacitación para el desarrollo de materiales educativos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboración de materiales como: libro cartonero, diccionarios, libros de texto. ▪ Ofrecer cursos para el uso y manejo de materiales educativos. Talleres para la producción de libros de texto; por ejemplo, libro cartonero.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Temas ausentes de la capacitación. ▪ Falta de capacitación sobre derechos. ▪ No hay capacitación para atender a niños con NEE. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formación sobre la Ley General de los Derechos Lingüísticos. ▪ Formación sobre lectoescritura y planeación para grupos multigrado. ▪ Formación en lengua maya. ▪ Formación sobre estrategias en el campo de pensamiento matemático. ▪ Actualización de planes y programas de educación indígena.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ No hay alternativas de capacitación que no sean las oficiales. ▪ Sólo se recibe capacitación en cursos oficiales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ofrecer maestrías gratuitas, diplomados, asesoramiento, talleres.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La lejanía y los horarios de trabajo repercuten en las oportunidades de capacitación. ▪ Las características geográficas limitan la profesionalización del maestro. ▪ Problemas de logística para su implementación. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ofrecer capacitación al personal docente en horario de trabajo para que pueda asistir sin excusas (siempre y cuando sean tiempo fuera de clase). ▪ Ofrecer capacitación a distancia.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diferencias con respecto a la capacitación a docentes indígenas. ▪ Existe un rezago en la atención a los alumnos de educación indígena; a los docentes de escuelas regulares se les da más apoyo en cuestiones de formación, cursos, visitas de sus supervisores, etcétera. 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personal no capacitado impartiendo cursos. ▪ Los cursos son conducidos por personas que no dominan los temas y que no lo hacen con calidad, ni con dinámicas que sean adecuadas. A veces sólo quieren que se compartan experiencias, pero no ofrecen contenidos innovadores. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contemplar a personas especializadas para impartir talleres (preescolar indígena unitario).

Fuente: elaboración propia a partir de datos de los grupos de discusión en las entidades federativas.

Tabla 10.5a Problemáticas y recomendaciones sobre infraestructura y equipamiento planteadas por directores, supervisores y jefes de sector de educación indígena

Problemáticas	Recomendaciones
<ul style="list-style-type: none"> No hay servicios en algunas escuelas, ni instalaciones necesarias. No se cuenta con luz eléctrica. No se cuenta con aulas de medios. No se cuenta con espacios suficientes (salones de clases, bibliotecas, aula de medios, cancha, algunas escuelas no tienen baños). Los baños y los lavabos no están adecuados a la edad de los alumnos. 	<ul style="list-style-type: none"> Dotar de luz eléctrica a todas las escuelas. Gestionar la exención de pago de energía eléctrica a las escuelas. Construcción/autorización de área de juegos, audiovisuales, música, laboratorios, etcétera. Que cada escuela cuente con: dirección, bodega, biblioteca, canchas, bardas, techumbre. Que cada grupo cuente con aula, mobiliario, TIC y material didáctico.
<ul style="list-style-type: none"> Centros educativos sin infraestructura. Comparten instalaciones con otras escuelas e incluso de otros niveles. 	<ul style="list-style-type: none"> Construcción de centros educativos.
<ul style="list-style-type: none"> Inseguridad en las escuelas. Existe mucha inseguridad en los centros porque no se cuenta con una barda perimetral adecuada. 	<ul style="list-style-type: none"> Construcción de bardas en escuelas donde se presenten problemas de seguridad.
<ul style="list-style-type: none"> No todos los terrenos están regularizados. Las escuelas no tienen regularizados sus terrenos y aulas existentes en zonas de riesgo. 	<ul style="list-style-type: none"> Un mecanismo de apoyo para la regularización de terrenos donde están construidas las escuelas.
<ul style="list-style-type: none"> No hay mobiliario para algunas escuelas. No cuentan con mobiliario para alumnos y maestros, hay mobiliario en mal estado que no es adecuado para trabajo pedagógico y construyen las aulas pero no las equipan con mobiliario. 	<ul style="list-style-type: none"> Dotar de mobiliario adecuado a las escuelas de todos los niveles.
<ul style="list-style-type: none"> No hay equipos de cómputo ni conectividad. Los equipos de cómputo no se utilizan por no tener conectividad, o por tenerla muy limitada. 	<ul style="list-style-type: none"> Contar con equipos de cómputo y conectividad. Revisión permanente de las empresas a las TIC para que funcionen. Atención inmediata a las fallas técnicas en conectividad.
<ul style="list-style-type: none"> Necesidad de flexibilidad y pertinencia de las construcciones. Las construcciones se realizan bajo un esquema homogéneo que en muchos casos no responde a las condiciones y contextos locales o de la región (clima, etcétera). 	<ul style="list-style-type: none"> Realizar estudios diagnósticos previos del contexto geográfico, climas, etcétera, para que las obras en las escuelas sean pertinentes. Construir espacios de acuerdo con las necesidades que requiere la escuela y que sean de buena calidad y de acuerdo con el clima de la región.
<ul style="list-style-type: none"> No hay recursos para mantenimiento. No hay mantenimiento de las instalaciones de las escuelas. Mantenimiento con los padres de familia. 	<ul style="list-style-type: none"> Asignar un recurso anual para el mantenimiento periódico de la infraestructura de las escuelas (impermeabilización, fumigación, entre otros).

Problemáticas	Recomendaciones
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fallos en el diseño de los programas. ▪ Cuando llegan apoyos federales (Escuelas al CIEN, del PRE) hay mucha inconformidad por parte de la mayoría de los beneficiados, pues los componentes son muy limitados. No canchas, no cocinas, no barda, no construcción. Los precios de los trabajos son exagerados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Construir espacios de acuerdo con las necesidades que requiere la escuela y que sean de buena calidad. ▪ Construcción de biblioteca, baños acorde al nivel, lavamanos, salón de usos múltiples, bodega, comedor. Estos requerimientos son indispensables para el servicio acorde y apropiado para nuestros niños. ▪ Que se amplíen las bodegas, el mejoramiento de la plaza cívica y equipamiento del salón para audiovisuales. ▪ Necesidades urgentes: parque infantil equipado, dirección, biblioteca escolar, bodegas, cocinas equipadas, domos para plazas cívicas, bardas, remozamiento completo de sanitarios, cancelería, protectores, ventiladores, iluminación, bebederos, mobiliario como pintarrones, escritorios, silla para el maestro(a), mesitas y sillitas, caballetes, impermeabilización de techos. ▪ Contar con muebles para poner libros y materiales, con una bodega para guardar material de limpieza, así como materiales que no autorizan tirar, como sillas y mesas quebradas, entre otros. ▪ Cambiar ventiladores y reparar el baño.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ No se puede participar en decidir qué escuelas participan en los programas y qué mejoras se hacen en las escuelas. ▪ No existe libertad para decidir el tipo de obra a construir de acuerdo con las necesidades de la comunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fomentar la participación en la toma de decisiones para las mejoras de las escuelas. ▪ Respetar la autonomía de gestión escolar y las decisiones que emanan de sus priorizaciones en cuanto a la mejora de la infraestructura. ▪ Supervisores y jefes de sector que validen la información para que las escuelas sean incorporadas en algún programa.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los censos no son confiables ni actualizados. ▪ En el censo no han sido identificadas escuelas con necesidades alarmantes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se requiere la actualización y confiabilidad de censos como CEMABE. ▪ Realizar diagnósticos reales de infraestructura y equipamiento.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Costos muy elevados por construcción. ▪ Las constructoras construyen a costos muy elevados. ▪ EL ICHIFE (Chihuahua) construye aulas a un alto costo (500 mil pesos cada una). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisar altos costos de las constructoras para aprovechar los recursos. ▪ Revisar los altos costos de construcción tanto de ICHIFE como de constructoras.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Obras inconclusas. ▪ Obras inconclusas debido al mal manejo de los recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Generar mecanismos para prevenir, castigar y evitar la corrupción. ▪ Establecer mecanismos de control de los recursos a nivel federal, estatal y local (y que se aplique como fue etiquetado). ▪ Apoyo jurídico a directores/escuelas con obras inconclusas.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de los grupos de discusión en las entidades federativas.

Tabla 10.6a Problemáticas y recomendaciones sobre gestión escolar y liderazgo de los directivos, planteadas por directores, supervisores y jefes de sector de educación indígena

Problemáticas	Recomendaciones	Buenas prácticas
<ul style="list-style-type: none"> Falta de gestión o gestión ineficaz Falta de interés por parte de los directivos para gestionar apoyos Falta de gestión de nuestras autoridades para las funciones (intendencias, secretarías, profesores de educación física, artística, etcétera.) En las gestiones no se obtienen resultados positivos antes las autoridades educativas y municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> Mayor compromiso de las autoridades educativas para apoyar el nivel en cuanto a las gestiones y disminuir la carga administrativa. Que se valore el trabajo que realiza ya que se desempeña un rol de director(a), docentes, intendentes, etcétera. 	<ul style="list-style-type: none"> Se contacta a diputados para gestionar recursos. Los municipios apoyan con docentes de educación física, etcétera, y también dan facilidades como transporte.
<ul style="list-style-type: none"> No se entiende lo que implica la gestión. No se ha logrado asimilar y hacer práctica la gestión escolar. Confusión para desarrollar la gestión escolar. En algunas escuelas aún no entienden lo que es la gestión escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> Los supervisores y los directores deben ser capacitados para el acompañamiento pedagógico para entender de qué trata. 	
<ul style="list-style-type: none"> Gestión partidaria. Utilización partidaria de gestión para mejoramiento de la escuela. 	<ul style="list-style-type: none"> Evitar involucrar las cuestiones políticas (partidistas) con las laborales y académicas. Evitar que los programas tengan tintes políticos. 	
<ul style="list-style-type: none"> Falta de información sobre escuelas beneficiarias de programas. Falta de criterios claros para la selección de escuelas en programas. 	<ul style="list-style-type: none"> Criterios claros para la selección de escuelas en los programas. Difusión en los medios masivos sobre los distintos programas. Talleres de consulta para informar acerca de los programas y de las reformas (socializar todo tipo de información). 	
<ul style="list-style-type: none"> Gestión implica recursos de las comunidades. Los comités no pueden apoyar en gestiones por falta de recursos. La gestión exige recursos pero la comunidad no los tiene. 		
<ul style="list-style-type: none"> Falta de recursos económicos y equipamiento para la gestión escolar cotidiana. Falta de recursos económicos que impacta en la gestión diaria de la escuela. Los maestros realizan visitas empleando recursos propios. No hay internet ni computadoras para realizar las labores de gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> Recibir los lineamientos para la participación en otorgamiento de apoyos en tiempo y forma. Instalar en cada sector o supervisión servicio de internet. Que se dote de computadoras a todos los docentes y escuelas. 	

Problemáticas	Recomendaciones	Buenas prácticas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rezago formativo de directivos y para la gestión escolar. ▪ Hay un rezago formativo en directores y supervisores. ▪ Falta de liderazgo del personal directivo y personal docente. ▪ No hay capacitación ni respaldo institucional para el desarrollo de la función. ▪ No existe preparación para que los docentes realicen la gestión administrativa de los programas. ▪ No hay capacitación para aplicar a los diferentes programas. ▪ No hay formación, capacitación y seguimiento a los docentes para la gestión. ▪ No existe formación específica para docentes y directivos, se forman en el camino. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoyos para formación profesional y pedagógica a directivos y supervisores. ▪ Garantizar que el ATP tenga formación profesional. ▪ Brindar capacitación para directores, supervisores, directivos en general en temas como: liderazgo, resolución de problemas, gestión, funciones y responsabilidades, uso de TIC. ▪ Establecer convenios con instituciones de educación superior para capacitación. ▪ Ofrecer cursos de inducción a directivos, técnicos y comisionados así como incentivos económicos. ▪ Formación, actualización y seguimiento para la gestión. ▪ Incluir en la formación docente una especialización en funciones directivas (unitarias/completas). ▪ Brindar capacitación sistemática sobre liderazgo en la función directiva (directores, supervisores, jefes de zona) y marco normativo. ▪ Ofrecer formación directiva inicial y permanente de acuerdo con el tipo de organización del consejo técnico (apoyos de recursos humanos). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se ofrecen talleres sobre la función directiva y para supervisores.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deficiente y poco/nulo acompañamiento pedagógico. ▪ Nulo o poco acompañamiento pedagógico sistemático. ▪ Falta de acompañamiento pedagógico por múltiples reuniones y cargas administrativas. ▪ Faltan estrategias adecuadas para realizar acompañamiento académico. ▪ Fácilmente se descuida la gestión pedagógica por las múltiples tareas administrativas. ▪ La gestión pedagógica está un tanto descuidada por las múltiples funciones que realizan los docentes de escuelas multigrado tipo unitarias, bidocentes, tridocentes. ▪ Algunos supervisores se resisten a realizar la función académica. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proporcionar asesoría a directivos y ATP para desarrollar acompañamiento sistemático. ▪ Asignar ATP en cada zona. ▪ Flexibilidad para la asignación de ATP. ▪ Asignación de ATP por niveles educativos de educación básica. ▪ Que los ATP se centren en sus funciones pedagógicas y no se distraigan en lo administrativo. ▪ Directores sin grupo concentrados en la gestión educativa y pedagógica. ▪ Tener menor carga administrativa para el supervisor, director y docente para que cumpla su función pedagógica (acompañamiento). ▪ Que haya un seguimiento más cercano del supervisor, más real, con el trabajo de aula, planeaciones, etcétera y que sea de acuerdo con el nivel educativo (preescolar). ▪ Más visitas de los supervisores. ▪ Directivos deben ser primero maestros y con experiencia en grupo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se realizan visitas a las escuelas para dar seguimiento.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dificultades para movilidad para la gestión académica. ▪ El acompañamiento se dificulta por el difícil acceso a las comunidades (vía terrestre, acuática, camino de terracería). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Redistribución y creación de zonas y jefaturas escolares para aminorar la carga laboral. 	

Problemáticas	Recomendaciones	Buenas prácticas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Directores con múltiples funciones. ▪ Dado que los directores cumplen varias funciones, no se da atención adecuada. ▪ El personal directivo utiliza la mayor parte de su tiempo en cuestiones administrativas. ▪ Mucha carga administrativa a los docentes y directores. ▪ Hay directores con grupos y que realizan lo administrativo. ▪ El docente o director realiza todas las funciones. ▪ Hay mucha carga administrativa para los directores que además tienen grupo (primaria). ▪ No hay apoyo como es debido en cuestiones pedagógicas. ▪ Ausencia de acompañamiento y seguimiento de los directores a los docentes en el salón de clases. ▪ Los directores con grupo tienen que salir constantemente de la comunidad para cumplir con las exigencias del sistema educativo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Restar la responsabilidad administrativa al docente y director. ▪ Tener personal administrativo de apoyo dedicado a la documentación. ▪ Estímulo para las horas extras de trabajo administrativo. ▪ Evitar los trámites burocráticos que quitan tiempo. ▪ Que los CEPS sean competentes para llevar un trabajo administrativo. ▪ Que los CEPS se involucren en las distintas gestiones escolares. ▪ Simplificación de trámites. ▪ Auxiliares educativos en todos los niveles, no sólo en escuelas unitarias, y que no se condicione o intercambie por el envío de materiales educativos. ▪ Directores sin grupo que no tengan doble función. ▪ Que cada escuela y zona escolar tenga una persona con funciones administrativas (desde unitarias hasta organización completa). ▪ Que las escuelas que tengan de tres grupos en adelante cuenten con un director efectivo. ▪ Crear una figura de apoyo técnico administrativo para escuelas multigrado, unitarias y telesecundarias. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se reciben estudiantes de UPN que están haciendo prácticas (en preescolar y en primaria; en inicial lo prohibieron). ▪ Se reciben estudiantes de servicio social (inicial). ▪ Se tiene un apoyo administrativo, el cual se encarga de hacer los trámites.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Directivos desconocen normatividad y reformas. ▪ Los directivos desconocen las normas por modificaciones y las nuevas leyes en materia educativa. ▪ Cambios constantes de reformas educativas. ▪ Modificaciones constantes a las leyes educativas. 		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se solicita información de otras instancias a la escuela. ▪ Mucha carga administrativa con programas de otros ámbitos (Salud, Protección Civil, etcétera). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los programas que no están ligados a la función educativa (por ejemplo, Salud) deben ser atendidos por las instituciones correspondientes. ▪ El programa PROSPERA debe ser operado por la dependencia correspondiente para no generar ausentismo docente. 	

Problemáticas	Recomendaciones	Buenas prácticas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dificultades para el ejercicio de recursos. ▪ Poco tiempo para ejercer y reglas de operación muy complicadas para comprobar los recursos de los programas. ▪ Excesiva burocracia y tiempo limitado para ejercer los recursos. ▪ Los recursos son limitados y condicionados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disponer de mayor tiempo para la comprobación de recursos asignados a la escuela. ▪ Que haya flexibilidad y tiempo para comprar lo que se necesita y de acuerdo con las necesidades reales de cada institución. ▪ Simplificar las políticas de los programas federales y estatales. ▪ Definir mejor y aclarar las reglas de operación. ▪ Simplificar las reglas de operación de los programas. ▪ Los recursos económicos que se otorgan se deben manejar con cierta flexibilidad de acuerdo con las necesidades prioritarias de cada centro educativo. ▪ Se requiere claridad y precisión de instrucciones y requerimientos de información que solicite cualquier dependencia. 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de recursos para ATP. ▪ Falta de recursos para que los ATP lleven a cabo un acompañamiento académico óptimo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se requieren de recursos monetarios para realizar el acompañamiento. ▪ Que haya un componente de apoyo para el asesoramiento académico en los distintos programas federales (PEC, PTC y PRE). 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Docentes no quieren trabajar horas extras en actividades de gestión. ▪ Los docentes ya no quieren dar más tiempo extra porque no reciben apoyo económico. ▪ Supervisores, maestros, directivos, trabajan horas extras y cumplen múltiples funciones. 		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programas que no impactan el aprendizaje de los alumnos. ▪ Los programas compensatorios no tienen impacto en los alumnos. ▪ Programas no tienen impacto en los aprendizajes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisar el impacto de programas y reintegrar/reactivar programas que han sido exitosos (y/o reorientar). 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pérdida de tiempo en actividades sindicales. ▪ Docentes que dedican más tiempo a lo sindical. ▪ Condicionan para asistir a las reuniones sindicales en días hábiles. ▪ Uso de tiempo laboral para la realización de reuniones y actividades sindicales. ▪ Perjudican las reuniones constantes de la organización sindical, oficial, etcétera. ▪ Algunos supervisores operan desde una visión y compromiso sindical. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tomar acuerdos para coordinar las actividades oficiales con las sindicales. ▪ El sindicato debe resolver de manera eficiente lo solicitado por el afiliado, para evitar ausentismo por trámites. ▪ Evitar acuerdos entre cúpulas que afecten lo planeado. ▪ Los asuntos sindicales se deben atender fuera del horario laboral. 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de coordinación entre DEI-jefes de sector y supervisores. ▪ Falta un trabajo de gestión coordinado entre DEI-jefes de sector-supervisores escolares para atender escuelas con mayor rezago educativo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejorar la coordinación entre DEI y jefaturas de sector para atender escuelas con más rezago. ▪ Las autoridades deben visitar las escuelas y conocer personalmente las necesidades existentes. 	

Problemáticas	Recomendaciones	Buenas prácticas
<ul style="list-style-type: none"> Instrumentos de planeación como trámite. Los instrumentos de planeación de la gestión se elaboran como un requisito, no para una mejora efectiva de la educación. Rutas de mejora no orientan. 		
<ul style="list-style-type: none"> Dificultades para la gestión en escuelas multigrado y unitarias. La llegada de apoyos a la escuela indígena multigrado es una carga más para el director y debe abandonar el grupo para realizar gestiones y ejercer los recursos. Docentes multigrado con mucha carga administrativa dejando de lado al alumno. La gestión escolar en escuelas unitarias provoca el ausentismo. Es demasiada carga de trabajo en un solo docente que realiza varios trámites, acciones sobre la gestión educativa (primaria). En el área de gestión escolar, ser docente de una escuela unitaria es demasiada carga de trabajo administrativo lo cual resta tiempo para hacer la planeación e implementación de las clases (preescolar). 	<ul style="list-style-type: none"> Asignación de un titular para educación física, intendencia, artística, subdirección, entre otros (niveles preescolar y primaria). Respeto a la estructura en las escuelas, que haya personal administrativo, intendencia, etcétera. 	<ul style="list-style-type: none"> La gestión es coordinada con los enlaces itinerantes o autoridades de la comunidad (primaria).
<ul style="list-style-type: none"> Falta de recursos y apoyos para las funciones de los jefes de sector y supervisores. El apoyo asignado a jefes de sector y supervisores escolares para actividades de gestión es insuficiente. 	<ul style="list-style-type: none"> Asignación de vehículos para jefes de sector y supervisores, además de presupuesto. 	
<ul style="list-style-type: none"> Falta de supervisores por niveles. Falta de supervisores para todos los niveles. Los supervisores escolares atienden todos los niveles y los albergues. 	<ul style="list-style-type: none"> Disponer de nuevas claves para supervisiones escolares para niveles de preescolar y primaria. Cada nivel debe tener un responsable, supervisor y ATP por nivel. Tener un supervisor de acuerdo con el nivel educativo (preescolar). 	
<ul style="list-style-type: none"> Consejos Técnicos que no son aprovechados. Consejos Técnicos siguen guía y en ocasiones no es aprovechado para definir y dar seguimiento a rutas de mejora. 	<ul style="list-style-type: none"> Que el CTE se fortalezca, norme (por ejemplo, en periodicidad). 	
<ul style="list-style-type: none"> Resistencia a la asesoría de ATP. Los docentes se resisten a recibir acompañamiento pedagógico de ATP. 		

Problemáticas	Recomendaciones	Buenas prácticas
<ul style="list-style-type: none"> • Carga de gestión excesiva para escuelas unitarias. • En las escuelas unitarias la gestión es reducida y la asesoría es nula. • Excesiva carga administrativa, sobre todo para las escuelas unitarias y multigrado. • En escuela unitaria, son demasiados los documentos a realizar, trámites, viajes, lo cual reduce el tiempo para dedicar a las cuestiones académicas y trabajo frente a grupo (preescolar). • Es complicado ejercer la función docente ya que el tiempo dedicado a la parte administrativa lo impide, a pesar de que los maestros tengan enlace itinerante (sólo va una vez por semana). • Los programas que existen sólo son vistos como carga para el docente unitario, aunque tengan beneficios para la escuela. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para las escuelas unitarias asignación de un personal administrativo itinerante. • Brindar mayor apoyo a escuelas unitarias para realizar las cuestiones administrativas (preescolar). • Las escuelas unitarias y/o multigrado deben atender un número límite de alumnos para dar una mejor atención. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Toma de decisiones autoritarias. • Ausencia de un liderazgo democrático de los supervisores y los directores. 		

Fuente: elaboración propia a partir de datos de los grupos de discusión en las entidades federativas.

Tabla 10.7a Problemáticas y recomendaciones sobre participación de la comunidad planteadas por directores, supervisores y jefes de sector de Educación Indígena

Problemáticas	Recomendaciones	Buenas prácticas
<ul style="list-style-type: none"> • Partidos inhiben la participación. • La política partidista ha generado conflicto y apatía en la comunidad. • Los partidos políticos y religiones han obstaculizado la educación, convivencia y participación de los padres de familia. 		
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de capacitación a CEPS. 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidad en las funciones de los CEPS y asesoría para sus miembros. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Alumnos no son parte de instancias de participación. • Alumnos excluidos de las figuras de participación. 		

Problemáticas	Recomendaciones	Buenas prácticas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ CEPS no funcionan bien. ▪ CEPS delegan las responsabilidades al director y a los maestros. ▪ Los CEPS no realizan las funciones para las que fueron creados. ▪ Desconocimiento de las funciones de los CEPS. ▪ Consejos de Participación Social no se involucran. ▪ La mayoría de los Consejos de Participación Social sólo se conforman como meros requisitos. ▪ Los indicadores son obsoletos, fuera de lugar. ▪ Largas distancias y accesos complicados dificultan las reuniones de los CEPS y APF. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crear una sola figura (CEPS y APF). ▪ Reducir el número de cargos: sólo los necesarios. ▪ Simplificación de los procesos y reportes de los CEPS. ▪ Que se soliciten informes de lo que realmente hacen los CEPS. ▪ Dar acompañamiento a los CEPS, a los padres y para trámites y reportes. ▪ Impulsar una organización y planeación eficiente de actividades anuales. ▪ Delimitación de funciones de los CEPS y APF. ▪ Analizar en qué tipo de escuela se necesitan comités. ▪ Actualizar la normatividad para generar la corresponsabilidad (APF y CEPS). ▪ Otorgar estímulos económicos a los participantes. ▪ Mejora en los sistemas de captura e informática de los CEPS. ▪ Contar con una plataforma en la que los presidentes reporten las condiciones de las escuelas. ▪ Los ayuntamientos deben vincular acciones con los CEPS. ▪ Eliminación de los CEPS para dar prioridad los APF. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Involucrar a los padres de familia en cuanto a la solicitud de apoyos.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ No se vincula la participación a la organización comunitaria. ▪ No hay respeto a la organización comunitaria. ▪ En algunas comunidades los gobernadores indígenas poco se involucran en las tareas de la escuela. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Que los directivos tomen en cuenta las prácticas sociales de las comunidades para que la participación sea acorde con dichas prácticas. 	

Problemáticas	Recomendaciones	Buenas prácticas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de interés para participar y límites en ámbitos de participación. ▪ La escasa participación de los padres de familia (hombres) en el proceso educativo (actividades escolares). ▪ Los padres de familia ya no quieren hacer faena ni cooperar. ▪ Dificultades de los padres para participar y apoyar por falta de tiempo debido a sus compromisos laborales y por problemas económicos. ▪ Escasa participación de los padres en tareas escolares de sus hijos. ▪ Poca colaboración en las tareas extraescolares para el mantenimiento de la escuela. ▪ Es difícil porque existen comunidades donde no se llegan a acuerdos con los padres de familia, pues tienen diferentes ritmos de vida (preescolar indígena unitario). ▪ La participación de los padres se limita a lo que el docente solicita y tiene que ver con el mantenimiento del inmueble escolar. ▪ La participación de la comunidad se basa por lo general en ayudar a la gestión de infraestructura alejándose de la ayuda en las cuestiones de aprendizaje de sus hijos. ▪ Los padres de familia muy pocas veces participan en actividades académicas escolares, prefieren otro tipo de participaciones. ▪ Hay comunidades que no participan con la escuela. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participación de las APF en forma integral, a través de comunicación asertiva (madres, padres de familia-escuela) en lo pedagógico y en lo relativo al mantenimiento del inmueble. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Con la integración de comités, hay más participación comunitaria. ▪ Se forma un comité estratégico de aprendizaje para visitar a los padres de familia e involucrarse en las actividades escolares de la comunidad. ▪ El trabajo colaborativo entre docentes, así como la rendición de cuentas sensibiliza a los padres a participar. ▪ El director ha invitado al personal docente a las capacitaciones para mejorar la enseñanza-aprendizaje en los alumnos y trabajar en equipo con los padres de familia. ▪ Se acercan a los padres de familia por medio de actividades estratégicas para fomentar la vinculación de ellos con la escuela, como: lectura de padres, apoyo a actividades grupales como matrogimnasia. ▪ Existe una buena participación de los padres siempre y cuando sea mano de obra (elaboración y construcción).

Fuente: elaboración propia a partir de datos de los grupos de discusión en las entidades federativas.

Directorio

Junta de Gobierno

Eduardo Backhoff Escudero
Consejero Presidente

Teresa Bracho González
Consejera

Gilberto Ramón Guevara Niebla
Consejero

Sylvia Irene Schmelkes del Valle
Consejera

Margarita María Zorrilla Fierro
Consejera

Unidades Administrativas

Francisco Miranda López
Unidad de Normatividad y Política Educativa

Jorge Antonio Hernández Uralde
Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional

María del Carmen Reyes Guerrero
Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación

Miguel Ángel de Jesús López Reyes
Unidad de Administración

Luis Felipe Michel Díaz
Órgano Interno de Control

José Roberto Cubas Carlín
Coordinador de Direcciones del INEE en las Entidades Federativas

Dirección General de Difusión y Fomento de la Cultura de la Evaluación
José Luis Gutiérrez Espíndola

Dirección de Difusión y Publicaciones
Blanca Estela Gayosso Sánchez (encargada)



**Resultados
de evaluaciones**

*Evaluación de la política educativa dirigida
a la población indígena en educación básica*

Se terminó de imprimir en noviembre de 2017 en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso S.A. de C.V. (IEPSA). En su formación se utilizaron las familias tipográficas: Rotis Serif y PT Sans. Tiraje: 1 000 ejemplares.



Visite nuestro portal



Comuníquese con nosotros