



# LA EDUCACIÓN INDÍGENA EN MÉXICO: UNA EVALUACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL, CUALITATIVA Y PARTICIPATIVA

## *Indigenous Education in Mexico: an Evaluation of Comprehensive, Qualitative and Participative Public Policy*

Yolanda Jiménez-Naranjo  
Rosa Guadalupe Mendoza-Zuany

**Resumen:** A finales de 2011 la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) expresó su interés por llevar a cabo una evaluación externa integral, cualitativa y participativa sobre las políticas implementadas desde 2009 para el cumplimiento de sus objetivos. En este artículo se presenta un breve esbozo histórico de las políticas educativas orientadas a la población indígena, nuestra aproximación metodológica a una evaluación cualitativa de la educación indígena como política pública y una síntesis de los resultados más significativos sobre los siguientes ejes temáticos: percepciones de los sujetos sobre la educación indígena, Parámetros Curriculares, Marcos Curriculares, diálogo y participación, capacitación y formación.

**Palabras clave:** evaluación de la educación, participación social, política educacional, población indígenas, educación intercultural.

**Abstract:** In 2011, the Department of Indian Education (known in Spanish as DGEI) showed its interest in conducting an external qualitative and participatory evaluation of its educational policies for indigenous population. This article presents a brief historic view of indigenous education, our methodological approach for conducting an evaluation of public policies in the educational field, and a synthesis of the most significant findings on the following themes: perceptions of indigenous education, the policies using curricular parameters and frames in evaluation, dialogue and participation, training and formation.

**Keywords:** educational evaluation, social participation, educational policy, indigenous peoples, intercultural education.

---

Yolanda Jiménez Navarro, doctora en Antropología Social por la Universidad de Granada, España. Investigadora del Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad Veracruzana, México. Temas de especialización: educación indígena, intercultural e inclusiva, construcción curricular con enfoque comunitario, sociedades pluriculturales y políticas educativas. Correo electrónico: yolananarajo@gmail.com y yojimenez@uv.mx.

Rosa Guadalupe Mendoza Zuany, doctora en Política por la Universidad de York, Reino Unido. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Educativas, Universidad Veracruzana, México. Temas de especialización: educación intercultural, políticas educativas hacia la interculturalización y educación superior intercultural. Correo electrónico: lupitamendoza.zuany@gmail.com.

**Enviado a dictamen:** 19 de mayo de 2015.  
**Aprobación:** 20 de septiembre de 2015.  
**Revisiones:** 1.



## La política pública educativa en regiones indígenas: breves antecedentes históricos

En los años veinte del siglo pasado inició la educación escolarizada en regiones rurales de México de forma sistemática. Sin embargo, no se trató de una educación diferencialmente orientada para los pueblos indígenas, sino dirigida al colectivo más amplio del campesinado y de las personas ubicadas en un enfoque de la marginalidad, y en varios casos se materializó a través de proyectos experimentales de escasa duración.

Después de cuatro décadas de educación castellanizadora, rural y orientada a construir la unidad nacional, el panorama educativo en las regiones indígenas indicaba altas cifras de monolingüismo en sus lenguas maternas, índices muy altos de analfabetismo y de deserción, poca cobertura educativa y escasa significación de la escuela entre las expectativas de los pueblos indígenas (Nolasco, 1997: 45). En los años sesenta y setenta, este escenario animó la oferta en una educación diferenciada para los pueblos indígenas que pusiera freno a los intensos procesos de aculturación que experimentaban a través de la educación escolarizada (Aguirre, 1982).

A pesar de que el factor lingüístico fue inicialmente el principal interés en una educación diferencial para los pueblos indígenas, desde temprano la propuesta bilingüe se articuló con la propuesta bicultural, promovida e impulsada por organizaciones como la Alianza Nacional de Profesionistas Indígenas Bilingües, A.C. (ANPIBAC). Ésta se constituyó como la principal organización indígena que abanderó las críticas a la educación escolarizada en regiones indígenas y logró plasmar las bases de la educación bilingüe bicultural, a partir de las cuales quedó establecida la política pública educativa para indígenas (Citarella, 1990: 34).

Teniendo como antecedente la Dirección General de Educación Extraescolar en el Medio Indígena, se creó la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) en 1978, en un marcado contexto de reivindicaciones sociales y educativas promovidas por organizaciones profesionales indígenas, sociales y académicas. Desde

entonces es el organismo encargado de normar, supervisar y evaluar el sistema educativo bilingüe bicultural (DGEI, 1990: 7),<sup>1</sup> modificado a intercultural en 1990 (Bertely, 1998: 89).

Su creación simbolizó el consenso —al menos teórico— del fin de las políticas educativas de exclusión, integración y asimilación de los indígenas por parte del Estado, ratificado por organizaciones y profesionistas indígenas, científicos sociales y declaraciones de organismos internacionales. En términos generales se reconoce que la educación bilingüe intercultural fue incrementando la cobertura educativa, la capacitación y formación de docentes, la revaloración de los procesos étnicos, la elaboración de textos en lenguas indígenas y la recuperación de la literatura en estas lenguas, así como la incorporación de estrategias pedagógicas innovadoras (Moya 1998:116). Sin embargo, a pesar de contar con un respaldo normativo favorable para el desarrollo de la educación bilingüe intercultural —especialmente notable en la década de los años noventa—, los resultados de la DGEI al terminar el siglo XX fueron cuestionados desde diversos sectores académicos y profesionales. Algunos de ellos señalaban avances de investigación muy desiguales sobre las diferentes lenguas indígenas, así como metodologías de enseñanza bilingües no adecuadas para el estudio del castellano como segunda lengua, y que paradójicamente fortalecían la castellanización de niños hablantes de alguna lengua indígena. Por otra parte, había información y capacitación “insuficiente, parcial y ambigua” (Muñoz, 2003: 102) sobre innovaciones educativas emergentes. El mismo cuestionamiento se realizaba sobre las premisas teóricas e ideológicas del sistema bilingüe intercultural, las cuales eran percibidas como poco claras por parte de los docentes (Molina, 2003: 415). Se identificó que una de las causas principales de la resistencia que mostraban los docentes para poner en práctica el método bilingüe y otros principios educativos interculturales era una autopercepción negativa de lo indígena (Schmelkes 1998: 362 y ss.). Algunos problemas adicionales detectados en torno al sistema educativo bilingüe intercultural fueron:

la escasa y deficiente formación y capacitación de docentes en educación bilingüe intercultural, la carencia de materiales bilingües y de textos pedagógicos con el enfoque intercultural, así como su deficiente distribución y poca aplicabilidad por la diversidad de variantes lingüísticas, y el escaso éxito en su labor de interculturalizar el currículo.

En general, las críticas señalaban tanto el carácter incompleto y de “segunda clase” de la política implementada, como las persistentes prácticas educativas orientadas a la asimilación e integración cultural, que no cesaba. En general se percibían los “[...] primeros síntomas de un colapso en los objetivos de cambio intercultural e intragrupal y de una cierta impotencia en lograr el rediseño de las prácticas pedagógicas que declara el discurso de la interculturalidad educativa” (Muñoz, 2002: 27).

### Nuestro sentido de evaluación de política pública

A finales de 2011, la DGEI expresó interés por llevar a cabo una evaluación externa integral, cualitativa y participativa sobre las políticas públicas implementadas desde 2009. La evaluación que llevamos a cabo<sup>2</sup> constituye un insumo fundamentalmente cualitativo —complementario a aquellos de corte cuantitativo— generado a partir de un enfoque etnográfico y participativo sobre las políticas públicas diseñadas e implementadas por la DGEI en las entidades federativas. Sus aportes no se fundamentan en los aspectos “objetivables” y generalizables tradicionalmente adjudicados a las investigaciones de corte cuantitativo. El resultado fue una mirada profunda hacia la política pública con el fin de generar insumos para reorientar, fortalecer o generar nuevas políticas en el ámbito de la educación para los pueblos indígenas.

El fundamento teórico y metodológico de la evaluación se centra en la antropología de la educación y de las políticas públicas. Por ello, concebimos las políticas públicas educativas como procesos políticos e ideológicos no neutrales que pueden ser leídos como textos culturales, como mecanismos de clasificación y construcción de sujetos —maestros, indígenas,

estudiantes, migrantes, etcétera—, como narrativas del presente que muestran paradigmas innovadores, y como un proceso complejo y multisituado. Para ello, es preciso resaltar que nos apartamos de la idea de política pública neutra, objetiva, generalizable, anónima e impersonal, de la idea de la objetivación y universalización de la toma de decisiones que esconde su carácter subjetivo e ideológico, así como de la idea de las políticas públicas como producto de un proceso lineal (Shore y Wright, 1997; Wedel y Feldman, 2005).

Las potencialidades de este tipo de evaluaciones radican en la posibilidad de combinar los niveles micro y macro, de “localizar” procesos nacionales y globales en espacios de influencia de la política pública de la DGEI. Asimismo, se abre la posibilidad de concebir las políticas como objeto de análisis, y no como premisas incuestionables, para de este modo proceder a analizar: 1) las perspectivas predominantes en sus discursos, 2) las prácticas de los sujetos “destinatarios”, 3) el cuerpo de conocimientos y sistemas que regulan las prácticas de intervención de las instituciones, 4) los sistemas alternativos y las nuevas narrativas que emergen localmente, 5) los *transcripts* ocultos y explícitos, 6) las interpretaciones que son producidas y cómo se sostienen localmente, y 7) la gestación de comunidades interpretativas para la traducción de intereses entre actores (Shore y Wright 1997; Wedel y Feldman 2005).

Concebimos que el proceso de políticas educativas se nutre del encuentro y diálogo entre prácticas culturales, entre actores sociales y entre lenguas y formas de comunicación diversas (Dietz, 2009). Así, la construcción intercultural de políticas públicas en el ámbito educativo, que se remite a la construcción intercultural de saberes (García, 2004) y a la colaboración intercultural en la producción de conocimientos (Mato, 2008), supone una dinámica de diálogo de saberes y haceres (Alatorre, 2009) en la que la participación de los diferentes actores involucrados es parte fundamental de todo el proceso, y no solamente del diseño. Entendemos por construcción intercultural de política pública el proceso por el cual se definen agendas y se diseñan,

implementan y evalúan programas con base en un diálogo de saberes de los actores involucrados —tanto tomadores de decisiones, como los tradicionales usuarios— participando activamente para lograr llevar a la práctica el tratamiento de la diversidad (Mendoza Zuany, 2012). La participación es central desde nuestra perspectiva. Se requiere ir más allá de las modalidades de consulta tradicionalmente empleadas para legitimar políticas gubernamentales.

La participación en el proceso de políticas públicas hace posible su carácter público (Cabrero, 2000), y posibilita también trascender el mero carácter gubernamental de las políticas. Por ello, ha sido fundamental que la evaluación recupere los testimonios de los sujetos —autoridades educativas y comunitarias, docentes, estudiantes, padres, madres, intendentes, actores de la sociedad civil, etcétera— y así lograr que la evaluación de la política sea coherente con su naturaleza pública. Consideramos central la recuperación de las necesidades localmente percibidas, en contraste con las metas abstractas de las instituciones. En este sentido, también los actores educativos locales y estatales son hacedores de política pública.

### Algunas consideraciones metodológicas sobre la evaluación

El objetivo general de la evaluación consistió en analizar los procesos generados en las prácticas escolares y extraescolares, así como los significados construidos por los sujetos educativos y comunitarios a partir de las estrategias, programas y acciones diseñadas e implementadas por la DGEI. Esto con el fin de generar insumos para redirigir o reforzar las propias políticas educativas desarrolladas.<sup>3</sup>

Para la recolección de datos se consideraron: 1) métodos clásicos de la investigación etnográfica, como las entrevistas y la observación; 2) métodos de corte sociológico, como los grupos de discusión, y 3) análisis de documentos de políticas públicas en el ámbito que compete a la DGEI a nivel nacional e internacional, como de evaluaciones ya realizadas y productos académicos sobre el tema.

Se llevaron a cabo tres tipos de muestreo: intencional, “bola de nieve” y de “saturación teórica”, que se aplicaron de forma diferencial en las distintas fases del trabajo de campo. La muestra estuvo compuesta por cinco estados: dos del sureste —Veracruz y Yucatán—, uno del suroeste —Oaxaca—, uno del centro —Puebla— y uno en el norte —Baja California—. El muestreo fue definido a partir de criterios de significatividad propios de estudios etnográficos a profundidad y sin considerar criterios de representatividad. Consideramos importante atender, en la medida que la investigación etnográfica lo permite, una diversidad de contextos y situaciones en las que se implementan las políticas educativas de la DGEI. De forma específica, los estados elegidos son significativos por su peso histórico en el desarrollo específico de programas para la educación indígena del país, por la importancia del contexto en torno a la educación intercultural y bilingüe que se propicia a las familias en contextos de marginación e inmigración en el norte del país, y por la cada vez mayor importancia de la atención a los niños y niñas indígenas en las zonas urbanas.

Para ello, incluimos una diversidad de escuelas con las siguientes características: que albergaran los programas que desarrolla actualmente la DGEI; que ofrecieran educación en los niveles inicial, preescolar y primaria; de organización completa y multigrado; Centros de Integración Social (CIS) en regiones de notoria población indígena y no indígena; ubicadas en comunidades con estructuras sociopolíticas fuertemente marcadas y procesos identitarios indígenas diferenciados, y en otros casos sin ellos; ubicadas en poblaciones rurales, urbanas y semiurbanas; que atendieran a población migrante; que estuvieran llevando a cabo proyectos educativos alternativos o innovadores, frente a escuelas que desarrollaban su trabajo de forma más tradicional, y que mostraran indicadores educativos “exitosos”. Se pretendió que el conjunto de escuelas y comunidades elegidas en los cinco estados reunieran de forma global estas características. Finalmente, se realizaron 410 entrevistas y observaciones en 47 escuelas de los cinco estados.<sup>4</sup>

## Resultados de la evaluación

Los resultados de la evaluación (Jiménez y Mendoza, 2012a, 2012b) son extensos y profundos dada su naturaleza cualitativa.<sup>5</sup> Ahí se presenta el informe en extenso, en el que se da cuenta de la conexión entre las inferencias realizadas y el material empírico que le dio fundamento a través de las citas de entrevistas y observaciones realizadas. En este artículo, por cuestiones relativas al formato, optamos por una síntesis de los resultados más relevantes de cada eje temático.

### Percepciones sobre educación indígena

Un objetivo específico fue conocer las percepciones que los docentes, los padres y los estudiantes tenían sobre su pertenencia al subsistema de educación indígena. Observamos tanto adscripciones positivas, como la identificación de procesos que denotaban discriminación hacia el subsistema indígena.

#### *a) Adscripciones positivas en torno al sistema de educación indígena*

En cuanto a los docentes, observamos que, en general, están orgullosos de ser maestros indígenas. En el caso oaxaqueño, por ejemplo, el impulso que existe en la entidad para ofrecer alternativas propias y generadas desde adentro sitúa el sistema de educación indígena como un campo con capital político, cultural y social favorable para su desarrollo. En Baja California y Veracruz —en mayor medida que en Yucatán y Puebla— también hemos encontrado docentes que se autoperceben con objetivos y métodos propios, mas no subalternizados. Los recientes cambios en la política educativa en general, encontrados en la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), Parámetros Curriculares y el Acuerdo 592, son señalados como parte de procesos en los que el sistema de educación indígena participa activamente y contribuye a los procesos educativos para la población en general. En el ámbito formativo mencionan procesos que los posicionan al mismo nivel que los del sistema educativo general, y en

el ámbito pedagógico argumentan que están aportando evidencias o resultados favorables al sistema educativo.

Por otra parte, los docentes se distinguen positiva y cualitativamente de los docentes adscritos al sistema educativo en general por aspectos como: más horas de trabajo invertido, más significativas relaciones interpersonales con las familias y la comunidad, más distancias recorridas, más actividades relacionadas con la docencia, como la investigación sobre las comunidades, y una labor identitaria y comunitaria de revitalización de las lenguas y culturas indígenas que implica competencias bilingües o multilingües. Suman a esto su capacidad de ofrecer una educación de mayor calidad y pertinencia a los niños indígenas a partir de sus competencias como docentes bilingües, así como su contribución a reducir la brecha que prevalece entre las instituciones ubicadas en medios urbanos y la escuela y la comunidad.

Para muchos estudiantes es relevante asistir a una escuela indígena porque sus maestros comparten sus lenguas. Algunos padres y madres de familia mostraron la importancia que tiene para ellos una educación indígena por el uso de sus lenguas maternas y por la relación cercana que establecen con los maestros indígenas cuando permanecen en la comunidad.

#### *b) Percepciones en torno a procesos de discriminación y marginación*

Por otra parte, encontramos continuos y persistentes procesos de discriminación y marginación. Los profesores mencionan que disponen de menos materiales y que son los últimos en recibirlos; que cuentan con menos apoyo para llevar a cabo las reformas educativas, con las peores condiciones laborales, con menos recursos humanos para hacer el trabajo y peor infraestructura. A pesar de esto, argumentan que tienen que cubrir una fuerte carga administrativa y académica. Muchas de estas carencias tienen que ser suplidas por la propia comunidad o con trabajo adicional del docente.

Además de las deficiencias presupuestales, los docentes señalan que existe discriminación a través de la relación que se establece entre educación indígena

rural y baja calidad educativa. También señalaron una cultura de discriminación hondamente enraizada en la sociedad, la cual es reproducida también por los docentes y estudiantes indígenas. Señalaron que la prueba ENLACE es un ejemplo institucional de discriminación, ya que su propuesta de evaluación mediante pruebas estandarizadas es contraria a la política de atención a la diversidad propuesta por la Dirección General de Educación Indígena. Obtuvimos testimonios de padres y madres que se expresan negativamente de la calidad del sistema educativo indígena, de sus docentes e incluso de la enseñanza bilingüe. Su participación en el sistema educativo indígena tiene que ver más con la cercanía de la escuela que con su afinidad con criterios lingüísticos, culturales o pedagógicos.

#### La política lingüística de Parámetros Curriculares<sup>6</sup>

El grado de apropiación de la propuesta de Parámetros Curriculares es muy diferente en los estados, al interior de los mismos e incluso entre escuelas en la misma zona escolar y entre docentes de una misma escuela. A pesar de lo anterior y de su escasa o inexistente puesta en práctica, el panorama global señala la importancia que tiene esta propuesta para la gran mayoría de actores.<sup>7</sup> ¿Cuáles son los aspectos más significativos de la propuesta según las percepciones de los sujetos entrevistados?

En primer lugar, reconocen que Parámetros Curriculares ha revitalizado una de las grandes especificidades del subsistema educativo: las lenguas indígenas. Por esta razón, independientemente del grado de aplicación de la propuesta, los actores han expresado que se ha producido una gran sensibilización en torno a la relevancia de las lenguas indígenas en el proceso de enseñanza-aprendizaje, que ha sustentado el marco legal y normativo que fundamenta la educación indígena. Esta sensibilización o reconocimiento se da independientemente del grado de aplicación de la propuesta. Es decir, tanto en escuelas que llevan a cabo procesos educativos bilingües, como en aquellas que no lo hacen o lo hacen superficialmente, se reconoce la

relevancia de una política lingüística como la planteada en Parámetros Curriculares, porque revitaliza el sentido mismo de ser un medio educativo indígena.

Otro aspecto significativo para los actores educativos es la presencia de Parámetros Curriculares en el currículo nacional, con su correspondiente necesidad de convertir la enseñanza-aprendizaje de las lenguas indígenas en materia obligatoria y evaluable. De esta manera, los actores educativos consideran que la educación indígena se repositona en el ámbito educativo nacional desde su propia especificidad.

Un aporte más que se le reconoce es su contribución pragmática para la planeación didáctica del desarrollo de una propuesta para la enseñanza-aprendizaje de las lenguas indígenas, siendo ésta una de las grandes demandas históricas en el subsistema educativo. Aunado a su valor didáctico y procedimental, se reconoce que el enfoque de la lengua como objeto de conocimiento y la práctica social del lenguaje plantean una forma diferente de trabajar con las lenguas indígenas. Han sido las comunidades y escuelas que están trabajando bajo estos principios las que tienen una visión más positiva de la propuesta y la relacionan con resultados positivos en el desempeño de sus estudiantes. Los docentes observan una relación entre buenos resultados académicos y propuestas educativas “innovadoras” que contextualizan los conocimientos, que empujan procesos más reflexivos y críticos en los estudiantes y que emplean las lenguas maternas de los estudiantes.

Cabe señalar que no todas las iniciativas de desarrollo lingüístico en relación con las lenguas indígenas están relacionadas con Parámetros Curriculares o han surgido a partir de esta política. Hemos encontrado también iniciativas muy importantes en torno a las lenguas indígenas que tienen un ancla trascendental en los movimientos de reivindicación étnica y comunitaria presentes en los contextos estatales.

Los sujetos participantes en la evaluación también hicieron notar algunas carencias y limitaciones de la propuesta. Como ya se mencionó, se encontraron casos de escasa y nula aplicación. En otros casos, observamos procesos de revitalización lingüística que profundizan

procesos de castellanización. Esto lo hemos observado en situaciones de un elevado proceso de castellanización entre los estudiantes y los docentes, así como entre sus familias, o en situaciones en las que los docentes están ubicados en zonas lingüísticas diferentes; pero también lo observamos en regiones en las que los niños son prácticamente monolingües en sus lenguas indígenas y sus profesores están ubicados lingüísticamente de forma adecuada. Por eso mantenemos que algunas prácticas acrecientan el proceso de castellanización ya iniciado por los estudiantes y sus familiares, pero, en otros casos, lo provocan e incentivan. Tanto es así que detectamos casos de niños que entraron a la escuela siendo bilingües —o monolingües en una lengua indígena— y en su trayectoria escolar se volvieron monolingües en español. Esto fue aún más notorio en los campamentos agrícolas del Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM), en las escuelas de los barrios conurbados o en lugares pluriétnicos a partir de procesos migratorios, aunque también ocurre en contextos indígenas rurales de los diferentes estados en los que se ha realizado esta investigación.

Por todo lo anterior, el panorama es complejo y en general priman situaciones en las que el español es abordado como L1 a pesar de que la lengua materna de los niños es una lengua indígena, además de que el acercamiento a la lengua indígena como L2 se lleva a cabo sin una metodología adecuada, lo cual agudiza el proceso de castellanización. Entre las estrategias asociadas a procesos de castellanización que identificamos están: prácticas centradas en el desarrollo alfabético y gramatical de las lenguas que motiva principalmente actividades de traducción, desarrollo de la lectoescritura con cuentos y leyendas, trabajo con temas generadores y campos semánticos, juegos de palabras, listas de palabras en las lenguas, memoramas, dictados, cantos en las lenguas, traducciones del himno y su memorización, entre otras.

Otra de las dificultades señaladas reiteradamente tiene que ver con la necesidad de contextualizar la propuesta de Parámetros Curriculares a las realidades plurilingües y pluriétnicas de los niños y con la oferta

de alternativas a la enseñanza de las lenguas indígenas como L2, aspecto que no recoge la propuesta actual. Algunas problemáticas adicionales tienen que ver con las competencias lingüísticas de los docentes, su ubicación lingüística y la herencia de plazas a docentes que ya no hablan las lenguas indígenas de sus padres.

Las percepciones de los padres, madres y estudiantes en torno al papel de las lenguas indígenas es un campo fragmentado y plural, pero de relevancia estratégica, ya que frecuentemente es un tema enarbolado para justificar tanto el impulso bilingüe en las escuelas, como para cuestionar su pertinencia. Por un lado, algunos padres y madres de familia consideran que la enseñanza de sus lenguas maternas indígenas en las escuelas es fuente de reproducción de las desigualdades y discriminaciones de las que ellos mismos han sido sujetos. A la par, consideran que el español es el medio que posibilita a sus hijos e hijas un mayor desarrollo y desempeño en el escenario escolar, pero especialmente en el extracomunitario. Sin duda, remiten a cuestiones vividas muy reales de discriminación y exclusión, las cuales, gracias al imaginario que han ido construyendo los docentes década tras década, vinculan con un bajo aprovechamiento escolar. Docentes y autoridades educativas se refieren también al poco interés de algunos padres y madres en este tipo de educación, lo cual repercute en los resultados de su implementación.

Por otra parte, también es preciso resaltar que muchos padres, madres y estudiantes entrevistados han expresado percepciones positivas relacionadas con la propuesta de Parámetros Curriculares o con el uso de las lenguas indígenas y el español en el espacio escolar. Es decir, no están debatiendo si una lengua tiene que suplir a la otra, sino que están expresando sus opiniones en torno a la importancia que tiene para ellos el desarrollo de ambas lenguas en condiciones óptimas.

### Marcos curriculares

La propuesta de Marcos Curriculares, contenidos en el acuerdo 592 y en el documento “Marco curricular de la educación inicial indígena. Un campo de la diversidad” (DGEI, 2010b) estaba siendo apenas difundida y

piloteada por la DGEI al momento de llevar a cabo la evaluación. Encontramos que, o bien se trataba de una propuesta prácticamente desconocida para los actores educativos entrevistados en los cinco estados, o bien se confundía con Parámetros Curriculares. La concreción formal de Marcos Curriculares sólo se dio en educación inicial, quedando pendiente preescolar y primaria. Sin embargo, en todos los estados se encontraron experiencias “de facto” de contextualización de contenidos, valoración de lo indígena, “rescate cultural” e incorporación de los saberes comunitarios e indígenas en el currículo, lo que en alguna medida los docentes han experimentado en su quehacer profesional cotidiano, sin que esto haya sido mediado por un conocimiento previo sobre Marcos Curriculares. Entre quienes expresaron conocerlos, algunos consideraron que era una propuesta pertinente y necesaria desde un punto de vista metodológico. Algunas voces críticas se refirieron a la imposibilidad de su aplicación de forma general en contextos tan diferenciados como Baja California, con población principalmente migrante no autóctona, y Veracruz, con población mucho más homogénea lingüísticamente hablando. Encontramos también propuestas alternativas a Marcos Curriculares que se han generado a nivel local y regional, como es el caso oaxaqueño. El reto es la sistematización de estas experiencias alternas, que potencialmente pueden incidir en el diseño de propuestas a nivel nacional y ser ejemplo de participación de actores comunitarios en su diseño e implementación. La tarea pendiente para la DGEI y quienes implementan Marcos Curriculares en las entidades federativas consiste en diseñar mecanismos de capacitación efectivos para dar a conocer la propuesta y que estos sean apropiados por los docentes. Asimismo, es preciso lograr su articulación con Parámetros Curriculares y la RIEB, así como ampliar su alcance a los niveles de preescolar y primaria.

### Diálogo y participación

La participación de los padres en las escuelas es fundamentalmente extraeducativa e instrumental. Es decir, sirven a los intereses que son expuestos

por el centro escolar y no cuentan como sujetos activos y propositivos en torno al mismo proceso educativo. Tampoco sus conocimientos y prácticas se consideran fuentes de conocimiento para poder articularse con los contenidos establecidos en los planes y programas, con algunas excepciones. Algunas de las formas de participación más frecuentes son: la recaudación de fondos económicos para construir aulas nuevas o comprar materiales, actividades de limpieza, colaboración para la organización de eventos y programas escolares, gestión de recursos con las autoridades municipales, asistencia a reuniones de información sobre el desempeño escolar de sus hijos, funciones de “vigilancia”, y frecuentemente como “informantes” para las tareas escolares de sus hijos.

Aunque este es el panorama general, se observaron algunas tendencias de cambio impulsadas, por un lado, a partir de las reformas actuales, como la RIEB y Parámetros Curriculares, y, por el otro, a partir de procesos en los que la participación comunitaria en la elaboración de una propuesta educativa “desde abajo” propia para el contexto indígena era notoria, como en el caso oaxaqueño. En este sentido, las autoridades escolares destacaron que la implementación de las políticas educativas actuales requería de un cambio en las percepciones, actitudes y en el grado de compromiso por parte de los padres. Consideraron que estas reformas involucraban un “rompimiento epistemológico”, por lo cual este acercamiento era una estrategia fundamental para que los padres comprendieran los cambios que ocurrían en las escuelas. Incluso había clases abiertas para que pudieran observar estos cambios en vivo.

Por otro lado, tanto en la RIEB como en Parámetros Curriculares y en las propuestas educativas que se quieren construir “desde abajo”, adquiere cada vez más relevancia el contexto del niño y la niña. En este sentido, las familias han podido percibir el interés que sus conocimientos han despertado en el ámbito escolar, lo que está conduciendo a un reposicionamiento de su papel didáctico. Este giro posibilita mayor satisfacción entre los padres y mejores relaciones entre docentes y familias, aunque, como hemos descrito, prevalece una dinámica en la que se atribuye un valor meramente



“instrumental” a la participación de los padres en el ámbito escolar.

Finalmente, tenemos que mencionar que las autoridades educativas, los docentes e incluso los padres, escasamente aludieron a los estudiantes como partícipes activos, sino como receptores de los discursos y reproductores de prácticas escolares. Sin embargo, los estudiantes hablaron y se posicionaron en torno a las relaciones maestro-alumno o comunidad-escuela, a los usos sociales de las lenguas y a las actitudes lingüísticas, a la calidad educativa y a los proyectos promocionales implícitos a las elecciones escolares de ellos y de sus familias.

### Capacitación y formación

La formación y capacitación docente es un tema central en educación indígena en todos los niveles. La DGEI fue identificada en todos los estados como un actor clave para la oferta e impartición de cursos nacionales. Esto principalmente se observó en instancias superiores que se encargaban de reproducirlos a partir de un modelo en “cascada”. Las percepciones sobre la calidad y utilidad de las capacitaciones fueron diferenciadas. Muchos maestros consideraron que las capacitaciones sí impactaban en su práctica, aunque el nivel de apropiación de la información vertida en las capacitaciones varió dependiendo de factores tales como: el interés personal y profesional, la calidad y pertinencia de los cursos y los momentos en que son impartidas, entre otros.

En el caso de las capacitaciones que se aterrizan “en cascada”, las opiniones no fueron tan favorables. Se observaron voces críticas en todos los estados sobre esta modalidad debido a la pérdida de información y a reinterpretaciones reiteradas, lo que en general llamaron “un teléfono descompuesto”. Los problemas que mencionaron con la capacitación promovida desde la DGEI y otras instancias fueron multifactoriales: deficiencias en la planeación y organización de los cursos; capacitaciones “exprés” y poco profundas ante la prisa por aplicar reformas, planes y programas; capacitadores sin suficiente preparación; simulación,

ausentismo y lejanía de los lugares donde se ofrece la capacitación, generalmente concentrados en zonas urbanas; la poca disposición por parte de los profesores para realizar la inversión económica que implica asistir a los cursos; falta de una cultura de capacitación, y carácter fragmentario y poco integral de los cursos, por mencionar algunos.

La capacitación entraña múltiples retos ante las reformas, cambios de planes y programas, y nuevos enfoques, como por ejemplo el de la escuela inclusiva. Algunos de los pendientes a atender en la planeación de la capacitación para los docentes son: la adecuada selección de temáticas a partir de un diagnóstico de las problemáticas y necesidades de los docentes y no solamente de los elementos centrales de la política educativa; un equilibrio entre lo teórico y lo práctico, y coordinación entre los niveles federal y estatales para evitar repetición de temas, entre otros. El reconocimiento de una problemática en torno a la formación docente ha conducido a que la DGEI se plantee como prioridad la titulación de los docentes del subsistema indígena, aunque algunas voces críticas hacen énfasis en que este proceso no garantiza que los docentes que concluyen sus estudios necesariamente impartan una educación de calidad.

### Conclusiones

El análisis realizado acerca de los significados construidos por los sujetos educativos y comunitarios sobre las políticas implementadas por la DGEI revela la percepción de un avance en el diseño de las políticas educativas para el fortalecimiento de la educación indígena en el país. Estas políticas están dotando de mayor identidad institucional a la DGEI, especialmente en términos del desarrollo de una educación lingüística y culturalmente contextualizada a las comunidades indígenas en las que operan las escuelas.

Sin embargo, la distancia entre el diseño de la política, su implementación y sus resultados es aún muy notoria. Existen resistencias tanto a nivel estructural como actoral, y los ritmos de apropiación y las significaciones que los sujetos otorgan a las

políticas y a su implementación dibujan un panorama multifacético. Si bien el objetivo del presente estudio no se ha centrado en analizar las razones estructurales o actorales que posibilitan o dificultan la aplicación de una educación según los postulados bilingües e interculturales de la política impulsada por la DGEI, reconocemos la necesidad de dinamizar procesos que acorten la distancia entre el diseño de las políticas, la realidad de los contextos, las necesidades de los sujetos y el reconocimiento de las propuestas educativas situadas y contextualizadas local y regionalmente.

La política lingüística planteada en la propuesta de Parámetros Curriculares es un ejemplo de ello. Si bien fue observada con bastante pertinencia por los actores entrevistados, los logros de una política bilingüe en las escuelas son aún muy escasos. Se trata de una práctica desigualmente implementada y con muchas problemáticas operativas. A pesar de que la tendencia general fue valorar positivamente esta política lingüística, la cual pretende que las lenguas indígenas de los niños sean lengua de instrucción y objeto de conocimiento en sus escuelas bajo el enfoque de las prácticas sociales del lenguaje, el estudio apunta hacia la necesidad de reconocer situaciones altamente heterogéneas. El estudio realizado identifica contextos multilingües y multiculturales, resistencias en los imaginarios de los docentes y autoridades educativas, y un sistema educativo y social que aún cobija el rechazo a una educación bilingüe.

Si bien hay excepciones alentadoras y la misma política ha animado el impulso bilingüe en algunas escuelas, los docentes han resignificado la propuesta y han realizado adecuaciones ante la diversidad de contextos y necesidades. En muchos casos lo están haciendo aportando procesos con sentido propio, contextualizados y que resuelven las problemáticas señaladas. Pero, por otra parte, la falta de herramientas en algunos casos, y en otros las resistencias institucionales y actorales, siguen impulsando procesos acelerados de castellanización.

Algo similar ocurre con la política que quiere impulsar Marcos Curriculares. Si bien hemos encontrado opiniones favorables a una política educativa

culturalmente pertinente con las comunidades de origen de los estudiantes indígenas, se trata, por un lado, de una propuesta escasamente atendida y, por otro, cuando lo hace, con un alto riesgo de esencialización y folclorización.

La formación, capacitación y asesoría han resultado procesos relevantes para difundir la política educativa, pero las percepciones de los sujetos también señalan que es necesario incentivar procesos no mediados exclusivamente por los Asesores Académicos de la Diversidad Social, Lingüística y Cultural (AAD) y trascender su tradicional sistema de capacitación “en cascada”. Señalan que este sistema es poco significativo y que les hubiera gustado recibir una capacitación no fragmentada, contextualizada a las necesidades regionales, y que retomara un enfoque y metodologías dialógicas y participativas, además de basarse en un equilibrio entre los aspectos teórico-metodológicos y los prácticos. Las temáticas de los cursos ofrecidos, desde esta perspectiva, deberían responder a las inquietudes y necesidades que se presentan en la práctica y experiencia docente, y, en este sentido, enfocar los temas de manera situada, pero igualmente recuperar el giro o la propia preocupación que la política educativa estime oportuna. Se atribuye particular importancia a los procesos de participación, asesoría, acompañamiento a las prácticas educativas y de vinculación, para brindar el seguimiento que los docentes requieren y demandan. Hemos observado igualmente docentes que se sitúan como verdaderos actores del cambio educativo, coparticipando en los procesos de diseño de la política educativa actual y ofreciendo productos a la misma de forma autoformativa, autogestionada, etcétera. Nos parece relevante la relación que se establece entre innovación educativa, prácticas educativas que impulsan un bilingüismo coordinado, y referentes culturales y curriculares propios, que aportan resultados muy favorables en rendimiento educativo y fortalecen procesos identitarios. Estas iniciativas se constituyen como elementos fundantes de las propuestas de educación indígena que han de promoverse ya que, al ser concebidas por los actores locales, se conforman a partir del conocimiento local especializado que les

confiere la pertinencia necesaria. El fortalecimiento de las propuestas construidas local y regionalmente, con participación y seguimiento por parte de la DGEI y las instituciones encargadas de la educación indígena en las entidades federativas, significarían un paso hacia la atención oportuna de las necesidades reales que se presentan en la multiplicidad de contextos en los que se inserta la educación indígena, tanto en cuestión de planteamientos metodológicos, como en la concepción y elaboración de materiales didácticos con pertinencia lingüística y cultural. Concebimos esta colaboración entre la DGEI, las direcciones de educación indígena en los estados y los actores locales como un replanteamiento de las dinámicas institucionales que implicaría interacciones de carácter más horizontal y democrático, lo cual conllevaría un proceso dialógico en la articulación de las políticas públicas en materia de educación indígena, basado en el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios a participar e incidir en la conformación de sus propias propuestas educativas. Las innovaciones, cuando se han basado en las características concretas de los escenarios locales y en procesos de participación y de construcción a partir de los mismos actores educativos y comunitarios de los pueblos originarios, han mostrado ser altamente significativas.

### Notas

<sup>1</sup> En 2001 se creó la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB), la cual también es un actor de singular importancia en el desarrollo de la educación intercultural en el país. Uno de sus aspectos principales ha consistido en plantear la necesidad de una educación intercultural para todos los niveles educativos —medio superior y superior— (CGEIB, 2008).

<sup>2</sup> La evaluación de la cual es objeto este artículo contó con la participación de las siguientes personas: en el estado de Oaxaca la coordinadora estatal fue Erica González Apodaca y su equipo colaborador estuvo compuesto por Miguel Cornelio, Claudia Ivón Velasco y Telmo Jiménez. En el estado de Baja California la coordinadora estatal fue Ana María Gómez y su equipo

colaborador estuvo compuesto por Clara Cecilia Cháirez y María Elena Ibáñez. En el estado de Yucatán el coordinador estatal fue Juan Carlos Mijangos y su equipo colaborador estuvo compuesto por Carmen Castillo, Miguel Tamayo, Silvia Sosa y María Analy Pacheco. En el estado de Puebla la coordinadora estatal fue Rossana Stella Podestá y su equipo colaborador estuvo compuesto por Juventino Arce, Juventina López, Cristian García, Yulia Guadalupe Miranda, Eusebia Taxis, Clara Toxqui, Odilia Hernández, María Celeste Amador y María Elena Santillán. En el estado de Veracruz las coordinadoras estatales fueron Yolanda Jiménez y Rosa Guadalupe Mendoza. El equipo colaborador estuvo compuesto por Aurora Luis, Kenya Durán, Celestina Tiburcio, Sergio Zaldo, Maike Kreisel, Norma Guadalupe Téllez y Sonia del Carmen López.

<sup>3</sup> De ella se derivaron cuatro preguntas de investigación y éstas se desglosaron en preguntas específicas y empíricas. Para mayor información consultar Jiménez y Mendoza (2012a).

<sup>4</sup> Ver Jiménez y Mendoza (2012a) para mayor detalle sobre el listado de comunidades, entrevistas y observaciones.

<sup>5</sup> Pueden consultarse en: [http://dgei.basica.sep.gob.mx/materialeseducativos/archivos/Informacion\\_Publica/Informe\\_Final\\_Evaluacion\\_Abril\\_2013.pdf](http://dgei.basica.sep.gob.mx/materialeseducativos/archivos/Informacion_Publica/Informe_Final_Evaluacion_Abril_2013.pdf).

<sup>6</sup> Parámetros Curriculares es una política lingüística impulsada por la DGEI dirigida a revitalizar el uso de las lenguas indígenas en las escuelas bajo la óptica del desarrollo de la práctica social del lenguaje y de las lenguas indígenas como objetos de conocimiento y como lenguas de instrucción. Para mayor información sobre esta política lingüística consultar DGEI (2008).

<sup>7</sup> Esta diversidad fue muy notoria. Sobresale el caso del Totonacapan veracruzano en el que, al ser parte del pilotaje de la propuesta, encontramos apropiaciones muy significativas de la misma.

### Referencias bibliográficas

Aguirre, Gonzalo (1982). *El proceso de aculturación*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Ediciones de la Casa Chata.

- Alatorre Frenk, Gerardo (2009). "El largo y sinuoso camino hacia la conformación de redes de saberes y haceres en las regiones interculturales de Veracruz". En Laura S. Mateos (comp.), *Los estudios interculturales en Veracruz. Perspectivas regionales en contextos globales*, Xalapa, Veracruz: Universidad Veracruzana, pp. 223-244.
- Bertely, María (1998). "Educación indígena del siglo XX en México". En Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*. T. II, México: CONACULTA, FCE, pp. 74-110.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000). "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes". En *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, pp. 189-229.
- Citarella, Luca (1990). "México". En Francesco Chiodi (comp.), *La educación indígena en América Latina. México, Guatemala, Ecuador, Perú, Bolivia*. T. I, Quito, Santiago: PEBI (MEC-GTZ), Abya-Yala, UNESCO, OREALC, pp. 9-155.
- CGEIB (Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe) (2008). *Políticas y fundamentos de la educación intercultural bilingüe en México*. México: CGEIB-SEP-CDI.
- Dietz, Gunther (2009). *Multiculturalism, Interculturality and Diversity in Education: an anthropological approach*. Münster, Nueva York y Berlin: Waxman.
- DGEI (Dirección General de Educación Indígena) (1990). *Programa para la modernización de la educación indígena 1990-1994*. México: Dirección General de Educación Indígena
- DGEI (Dirección General de Educación Indígena) (2008). *Lengua Indígena. Parámetros curriculares*. México: Secretaría de Educación Pública.
- DGEI (Dirección General de Educación Indígena) (2010a). *Transformación posible de la educación para la niñez indígena. Contextos, alianzas y redes*. México: Secretaría de Educación Pública.
- DGEI (Dirección General de Educación Indígena) (2010b). *Marco curricular de la educación inicial indígena. Un campo de la diversidad*. México: Secretaría de Educación Pública.
- García Canclini, Néstor (2004). *Diferentes, desiguales y desconectados: mapas de la interculturalidad*. Barcelona: Gedisa.
- Jiménez Naranjo, Yolanda y Rosa Guadalupe Mendoza Zuany (2012a). "Evaluación integral, participativa y de política pública en educación indígena desarrollada en las entidades federativas". México. Disponible en: [http://dgei.basica.sep.gov.mx/materialeseducativos/archivos/Informacion\\_Publica/Informe\\_Final\\_Evaluacion\\_Abril\\_2013.pdf](http://dgei.basica.sep.gov.mx/materialeseducativos/archivos/Informacion_Publica/Informe_Final_Evaluacion_Abril_2013.pdf) (consultado en enero de 2015).
- Jiménez Naranjo, Yolanda y Rosa Guadalupe Mendoza Zuany (2012b). "Evaluación integral, participativa y de política pública en educación indígena desarrollada en las entidades federativas. Informe Ejecutivo". México (ms). Disponible en: [http://dgei.basica.sep.gov.mx/materialeseducativos/archivos/Informacion\\_Publica/Informe\\_ejecutivo.pdf](http://dgei.basica.sep.gov.mx/materialeseducativos/archivos/Informacion_Publica/Informe_ejecutivo.pdf) (consultado en enero de 2015).
- Mendoza Zuany, Rosa Guadalupe (2012). "Construcción intercultural de políticas educativas del nivel superior en Veracruz: hacia un proceso público y participativo". En *Voces y Silencios*, vol. 3, núm. 2, pp. 3-20.
- Molina, Mario (2003). "Lengua y resistencia indígena frente a los contenidos formalmente impuestos. Una experiencia de lecto-escritura zapoteca-español en la Sierra Juárez". En *Inclusión y diversidad. Discusiones recientes sobre la educación indígena en México*. Oaxaca: Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, pp. 402-420.
- Morales Garza, Rosalinda (2010). "Transformación educativa y gestión en la diversidad". En DGEI, *Transformación posible de la educación para la niñez indígena. Contextos, alianzas y redes*. México: Secretaría de Educación Pública, pp.29-98.
- Moya, Ruth (1998). "Reformas educativas e interculturalidad en América Latina". En *Revista Iberoamericana de Educación. Monográfico: Educación, Lenguas, Culturas*, núm. 17, pp. 105-187.
- Muñoz, Héctor (2002). "Interculturalidad en educación, multiculturalismo en la sociedad: ¿paralelos o convergentes?" En Héctor Muñoz Cruz, et al. (ed.),

- Rumbo a la interculturalidad en educación*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, UPN-Oaxaca, UABJO, pp. 25-62.
- Muñoz, Héctor (2003). “¿Qué política educativa refleja la enseñanza en las escuelas indígenas?” En *Inclusión y diversidad. Discusiones recientes sobre la educación indígena en México*. Oaxaca: Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, pp. 92-114.
- Nolasco, Margarita (1997). “Educación bilingüe: la experiencia en México”. En María Bertely Busquets y Adriana Robles Valle (coord.), *Indígenas en la escuela. Investigación educativa 1993-1995*. México: COMIE, pp. 35-51.
- Schmelkes, Sylvia (1998). “Conclusiones del Seminario de Educación Indígena”. En IEEPO, *Educación Indígena hoy. Inclusión y diversidad. Memoria del Seminario de Educación Indígena*. Oaxaca: Proyecto Editorial Huaxyácat IEEPO, pp. 361- 363.
- Shore, Cris y Susan Wright (1997). “Introduction”. En Cris Shore y Susan Wright (ed.), *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*. Londres: Routledge, pp. 1-37.
- Wedel, Janine y Greg Feldman (2005). “Why an anthropology of policy”. En *Anthropology Today*, vol. 21, núm. 1, pp. 43-44.