

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA
EN MÉXICO, A TRAVÉS DEL MODELO INTERCULTURAL (1994-2004)**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A

HUGO MARTÍN FLORES HERNÁNDEZ

DIRECTOR DE TESIS: VICENTE GODÍNEZ VALENCIA

MÉXICO, D.F.

2005



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Con infinito amor, a mi esposa Olga y a mi hijo Víctor Hugo.

“El murmullo de las aves y el viento
me ayudan a decirte lo que siento,
tal vez por que sé que soy barro vivo
o por que tu historia no se ha perdido
en el tiempo y el olvido”.

Canto popular Mixteco

AGRADECIMIENTOS

Por su apoyo incondicional a mis padres Estelita y Daniel y a mis suegros Angela y Alfredo. Por su grata compañía de aliento y esperanza a mis hermanos Angélica, Mari Trinidad, Daniel Guillermo y Juan Gerardo. A mis cuñados, cuñadas y compadres.

Con especial mención a mis sobrinos esperando que sirva de ejemplo e inspiración para su desarrollo.

A mis queridos amigos de toda la vida: Rodolfo Morales Cifuentes (Fito), Juan Manuel Tovar Marín (Diablo), Héctor F. Álvarez Meza (Patás), Armando Cano Matías (Canito), Ricardo Góngora, Enrique Alcántara (Güero), Cesar Martínez Duana, Cristina Estrada Carrillo y Lidia Barragán. Con grato agradecimiento a las personas que me brindan amistad, comprensión y cariño: Laura Gladis Nieto Alonzo, Tere Cruz Patiño, Araceli Mejía, Benito Trejo.

Por su orientación siempre pertinente para la concreción de este trabajo a mi asesor, cómplice y amigo: Vicente Godínez Valencia y a mis estimados sinodales: Dra. Margarita Theesz Poschner, Dra. Maribel Ríos Everardo, Dr. Fernando Vizcaíno Guerra, Mtra. Rina Aguilera Hintelholher y Mtro. Vicente Godínez Valencia, por su apoyo al Dr. Roberto Moreno Espinosa y al Lic. Nicolás Rodríguez.

A mis entrañables compañeros de trabajo, verdaderos maestros y camaradas: Lic. Antonio Mesa, Mtro. Agustín Sánchez, Mtro. José Hernández, Mtro. Rolando Tafolla, Mtro. Ignacio Flores y Lic. Daniel Rubio. Por las recomendaciones, información y enseñanzas a Rubén Viveros Álvarez, Alicia Shults, Lupita Alonso y Alejandro Suivre.

Con mucho cariño y respeto a los jóvenes con los que he intercambiado y compartido aprendizajes en las aulas. A la sociedad en general esperando que la educación intercultural contribuya para que algún día logre convivir en un marco de respeto e igualdad en la diferencia.

ÍNDICE

GLOSARIO DE SIGLAS	I
ÍNDICE DE FIGURAS Y CUADROS	II
INTRODUCCIÓN	III
CAPÍTULO I	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO CONTEMPORÁNEO	1
1.1 El Estado contemporáneo-plural	1
1.1.1 Las funciones del Estado	6
1.1.2 Mas allá de los componentes del Estado	7
1.1.3 El espacio público de participación	10
1.2 El carácter social y transformador de la administración pública	11
1.2.1 La administración pública como ciencia y práctica	13
1.2.2 La administración pública como sistema e institución	15
1.2.3 Las tendencias actuales de la administración pública	17
1.2.3.1 Las políticas públicas para un buen gobierno	18
1.2.3.2 La gerencia pública una alternativa para la acción gubernamental	21
1.2.3.3 La gerencia social, un enfoque contra la pobreza	24
1.2.4 La administración pública transformadora	25
1.3 La administración de la educación	29
1.3.1 El pensamiento entorno a la concepción de la administración de la educación	32
1.3.2 La administración de la educación de la transformación y la visión	36

multidimensional	
1.3.2.1 La dimensión cultural y las necesidades educativas de la diversidad	38

CAPÍTULO II

EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA EN MÉXICO	40
2.1 Esbozo de la evolución educativa para el medio indígena: los inicios	41
2.1.1 El proceso de evangelización	42
2.1.2 La castellanización como propuesta educativa	44
2.2 Las políticas educativas integracionistas de la época posrevolucionaria y el indigenismo	46
2.2.1 La creación de la Dirección General de Educación Indígena y la revitalización de las tradiciones indígenas	48
2.2.2 Elementos fundamentales de la educación bicultural bilingüe	49
2.3 La modernización educativa en el régimen de Carlos Salinas de Gortari	52
2.3.1 Idea de modernización como proceso transformador	53
2.3.2 La modernización en México	55
2.3.3 La política de modernización educativa	58
2.3.3.1 La estrategia de modernización educativa en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	59
2.3.3.2 Elaboración y Contenido del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994	60
2.3.3.3 Componentes del Programa para la Modernización de la Educación Indígena 1990-1994	63
2.3.3.4 El convenio 169 de la OIT y el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa	65
2.3.3.5 La reforma legal-educativa como parte de la modernización del sector	67
2.4 El paradigma de la educación intercultural para el medio indígena: un desafío actual	69
2.4.1 El concepto de interculturalidad	69
2.4.2 Los orígenes del fenómeno intercultural	72

2.4.3 Los retos de la atención educativa a la diversidad cultural	73
2.4.4 Paradigmas de educación indígena escolarizada	76
2.4.5 El marco de construcción del modelo de Educación Intercultural Bilingüe (EIB)	80

CAPÍTULO III

EL REPLANTEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA EN MÉXICO: LA INFLUENCIA DE LOS SUCESOS EXTERNOS E INTERNOS	83
--	-----------

3.1 Las transformaciones en el mundo y su influencia en la orientación de la educación	84
---	-----------

3.1.1 La población mundial y la diversidad cultural	85
---	----

3.1.1.1 El fenómeno migratorio	87
--------------------------------	----

3.1.2 Globalización y soberanía local	89
---------------------------------------	----

3.1.3 La exclusión cultural y étnica: un problema actual	92
--	----

3.1.3.1 El reclamo del respeto a la identidad étnica y cultural	92
---	----

3.1.3.2 El fundamentalismo religioso	94
--------------------------------------	----

3.1.3.3 Los movimientos de los derechos humanos y cívicos	95
---	----

3.1.4 El movimiento indígena latinoamericano	96
--	----

3.1.4.1 La población indígena y sus organizaciones en América Latina.	99
---	----

3.1.5 Aparición del tema intercultural en varias de las constituciones de países latinoamericanos	101
---	-----

3.2 Los acontecimientos internos de México que han influido en la orientación de la educación indígena	105
---	------------

3.2.1 El movimiento indígena en México y la demanda de respeto a la cultura e identidad	106
---	-----

3.2.1.1 El movimiento zapatista de liberación nacional, y su propuesta de cambio sobre la educación indígena	110
--	-----

3.2.1.2 La crisis económica de 1994 y su impacto en los grupos más vulnerables, principalmente los indígenas	114
--	-----

3.3 La situación actual de los grupos indígenas de México	116
--	------------

3.3.1 La categoría y el concepto de lo indio	117
--	-----

3.3.2 La diversidad étnica y cultural de México	119
3.3.2.1 La población indígena	121
3.3.3 Aspectos sociales y económicos de los grupos indígenas	124
3.3.3.1 Retos a enfrentar en el problema indígena	126

CAPÍTULO IV

LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA ORIENTADA POR UNA POLÍTICA EDUCATIVA BAJO EL ENFOQUE INTERCULTURAL	128
4.1 La administración de la educación indígena a finales del siglo XX	129
4.1.1 De la educación bicultural a la atención educativa en la diversidad	131
4.1.1.1 Las ideas en torno a la educación indígena intercultural	134
4.1.2 La aparición del tema en la agenda pública: El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	138
4.1.3 La respuesta sectorial a la educación indígena en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000	140
4.2 La construcción de la educación indígena intercultural en México: los inicios	142
4.2.1 El rezago educativo y el aspecto cultural	143
4.2.2 El sustento jurídico e institucional en la construcción del modelo educativo	145
4.2.3 La acción institucional: “Hacia un Modelo de Educación Intercultural Bilingüe para Niñas y Niños Indígenas”	149
4.2.4 La acción gubernamental para la construcción de la Educación Intercultural Bilingüe para las Niñas y los Niños Indígenas	152
4.2.4.1 Los fines y propósitos de la educación nacional	156
4.2.4.2 La formación docente y el proceso de enseñanza-aprendizaje	158
4.2.4.3 Hacia una gestión escolar efectiva	161
4.2.5 Las acciones de la Dirección General de Educación Indígena y los resultados de la administración educativa	164
4.3 La administración de la educación indígena intercultural y “el gobierno del cambio”	170

4.3.1 La estrategia educativa para el medio indígena en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	171
4.3.2 Los propósitos de la educación indígena en el Programa Nacional de Educación 2001-2006	173
4.3.3 La educación intercultural en la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena	176
4.3.4 La creación de instituciones encaminadas a la atención de los pueblos indígenas	179
4.3.5 Problemas y retos de la atención educativa a la diversidad en el siglo XXI	184
COROLARIO	
LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI: MARCO DE REFERENCIA PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL	189
CONCLUSIÓN	203
BIBLIOHEMEROGRAFÍA	209
ANEXOS	219

GLOSARIO DE SIGLAS

AIDSESEP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
ANPIBAC	Asociación Nacional de Profesores Indígenas Bilingües
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CARTT	Cooperativa Agropecuaria Regional Tosepa Titataniske
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEJUS	Centro Educativo Justo Sierra
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESDER	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural
CGEIB	Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe
CIDOB	Central de Pueblos y Comunidades Indígenas del Oriente Boliviano
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
COCEI	Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo
COCOPA	Comisión para la Concordia y Pacificación en Chiapas
COICA	Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
COLMEX	Colegio de México
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
CONIC	Comisión de las Naciones Indígenas del Continente
CT	Corporaciones Transnacionales
DGEI	Dirección General de Educación Indígena
ENAH	Escuela Nacional de Antropología e Historia
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
OIPUH	Organización Independiente de Pueblos Unidos de la Huasteca
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
PARE	Programa para Abatir el Rezago Educativo
PAREB	Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica
PAREIB	Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica
PIARE	Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
TLC	Tratado de Libre Comercio México, Canadá y EE.UU.
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UCEFO	Unión de Comunidades y Ejidos Forestales de Oaxaca
UCEZ	Unión de Comuneros Emiliano Zapata
UCI-100 años	Unión de Comunidades Indígenas 100 años de Soledad
UCIRI	Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNI	Unión de Naciones Indígenas de Brasil
UNORCA	Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas
UPN	Universidad Pedagógica Nacional
UZACHI	Unión Zapoteca-Chinanteca de la Sierra de Juárez

INDICE DE FIGURAS Y CUADROS

	Pág.
1.1 El Sistema administrativo	15
1.2 El ciclo de las políticas públicas	19
1.3. Síntesis de características diferenciales entre la gerencia pública y la administración pública	22
1.4 Conformación social	27
1.5 Administración de la transformación social	28
1.6 La política educativa	30
1.7 Administración educacional de la transformación social	37
1.8 Dimensiones cultural y política de la administración de la educación	38
2.1 Fuentes de formación educativa	75
2.2 La educación Indígena	76
2.3 Paradigmas de la educación indígena escolarizada	80
3.1 Evolución de la estructura de la población mundial por grupo de edad, 1980-2010	86
3.2 Tasa de pobreza entre los indígenas latinoamericanos	98
3.3 Estimación de la población indígena en el continente americano, 1979-1991	99
3.4 Grupos étnicos en México	120
3.5 Población total y población indígena estimada por entidad federativa	122
3.6 Población indígena de México	123
4.1 Diferencias entre la educación bilingüe bicultural y la educación intercultural bilingüe	131
4.2 Textos sobre educación y diversidad cultural	135
4.3 Los fines y propósitos de la educación intercultural bilingüe para las niñas y los niños indígenas	155
5.1 Marco de referencia del diseño de una política pública para la educación intercultural	191

INTRODUCCIÓN

Actualmente el Estado experimenta una serie de cambios en lo político, social, económico y tecnológico, surgidos de las relaciones internacionales, las reivindicaciones locales y en general, de los procesos de transformación en los ámbitos nacional y local, los cuales influyen en el replanteamiento de los fines, la presencia y el cumplimiento de las atribuciones del Estado y de la Administración Pública.

En este escenario, son evidentes los procesos mundiales que han impactado a la sociedad mundo, como los fundamentalismos religiosos, los conflictos interétnicos, el racismo, la xenofobia, el deterioro del medio ambiente, las enfermedades infecto-contagiosas y el terrorismo, entre otros, y que generan formas diferentes de respuesta por parte de los Estados-nación.

Es a través de la administración pública, en su carácter de instrumento para dirimir y buscar soluciones a los problemas que aquejan a la sociedad. Al respecto Benno Sander menciona que “la administración pública está condicionada a macro-procesos del mundo, es decir los factores económicos, culturales y políticas nacionales e internacionales, y a la vez es el proceso social integrador y condicionador de los factores económicos, culturales y políticos para el logro del objetivo global de la sociedad,”¹ factores que impactan en las relaciones Estado-sociedad.

En México, estos hechos han impactado de diversas formas, pero si hay una inquietud en las formas de convivencia que puedan potenciar el desarrollo o que se conviertan en un problema, es la diversidad cultural, étnica y lingüística.

Esta riqueza multicultural y pluriétnica, plantea un reto para la Administración Pública con respecto a la prestación de servicios públicos, en tanto se percibe una diferenciación en la forma de ver y de verse en el mundo de los grupos étnicos que viven en México.

¹ Benno Sander, Gestión y administración de los sistemas educacionales, p.62.

El reconocimiento de la existencia de múltiples lenguas y etnias es, sin duda, una conquista jurídico-pública de las constituciones latinoamericanas, inclusive para el caso de México.

Sin embargo, no se trata sólo de la consagración legal de la pluralidad lingüística y étnica, sino también de aceptar que tanto una como otra son expresión de diferentes culturas que piden no sólo ser toleradas, sino también reconocidas y asumidas desde la perspectiva de una relación de intercambio, de diálogo mutuo y de ósmosis recíproca. En lo que respecta al ámbito de la educación pública, supone plantear a alto nivel administrativo el tema de la relación entre la educación y la diversidad, entre lo público y lo étnico y para ello, se requiere del papel protagónico de la administración pública.

Descender al terreno práctico en la administración de la educación, nos indica que no es posible alcanzar los objetivos educativos de nuestras leyes y constituciones sin privilegiar la participación de los sujetos del hecho educativo, como son los alumnos, los profesores, las familias y autoridades locales, sin olvidar, a las propias comunidades indígenas. En este sentido, el papel coordinado entre los que diseñan el modelo educativo y los que lo implementan es fundamental para el logro de los objetivos educativos.

La atención educativa como responsabilidad pública del Estado, es muy compleja, sin embargo, es un compromiso del Gobierno mexicano la educación para todos sin importar raza, sexo ni religión. La educación indígena en México muestra todas las características de un proceso de largo aliento que se constituye o reconstituye, según los casos, en estrecha relación con la reforma política del Estado y el programa educativo nacional.

En la última década, se ha desarrollado una dimensión política e institucional de primer orden para los pueblos indígenas de México, traducida en nuevas bases jurídicas y en políticas públicas de educación escolarizada.

El resultado ideológico de este cambio es la sustitución irreversible del paradigma de la educación bilingüe bicultural por la llamada propuesta intercultural bilingüe. En la década de los 70, la doctrina del bilingüismo y biculturalismo en la educación indígena había reemplazado la vieja propuesta integracionista de los años 30 llamada “educación bilingüe”.

No sólo es necesario realizar evaluaciones cualitativas y pertinentes de la Educación Intercultural, sino sobre todo imaginar creativamente el proceso para implantar de verdad un modelo pertinente y viable de educación indígena. Para ello se precisa modificar las concepciones sobre cómo opera y se arraiga un cambio en la educación y en la administración de la misma.

Desde la óptica del desarrollo educativo integral, aprendemos a identificar, a ampliar nuestra comprensión y también a cuestionar los discursos de los distintos sectores acerca de las políticas públicas, las cuales nos proveen de principios y condiciones ideológicos para promover un gran cambio educativo que busca establecer nuevos términos con el desarrollo económico y político.

Sin embargo, el cambio educativo en una sociedad precisa revertir el fracaso institucional y el fracaso científico de la escuela, mediante un laborioso y frágil proceso de aperturas y negociaciones políticas, un amplísimo contexto de participación, investigaciones diagnósticas, otra oferta coherente de formación docente, nuevos materiales didácticos, nuevas propuestas curriculares y estrategias eficientes para desencadenar el cambio.

En este panorama, el supuesto central o hipótesis que plantea esta investigación es el que a continuación se describe: **La administración de la educación indígena orientada por una política educativa centrada en el enfoque intercultural y en la atención educativa a la diversidad étnica, lingüística y cultural del país, plantea la generación de una acción gubernamental para la educación con mayor pertinencia y viabilidad. De esta forma, de no implementar acciones educativas que generen mayor respeto a las diferencias culturales, no será posible la construcción de una convivencia sólida en lo social y en lo político.**

Con base en lo anterior, el objetivo central será: **demostrar que en el período de 1994-2004 se desarrolló un proceso de cambio en la administración pública de la educación destinada a los grupos indígenas, en la cual la política educativa con base en el enfoque intercultural, que orienta la educación hacia el reconocimiento recíproco de la diversidad cultural, sustituyó al enfoque bicultural basado en la interrelación entre una cultura dominante y otra subordinada. Asimismo, se presentará un marco de referencia para el diseño de una política**

pública destinada a la construcción de la educación intercultural para todo el sistema educativo.

En este sentido se desarrollarán los siguientes propósitos:

1. Caracterizar los enfoques que orientaron la administración de la educación indígena en los programas nacionales 1994-2000.
2. Analizar los contenidos de los distintos programas educativos: Programa de Modernización Educativa (1989-1994); Programa para la Modernización de la Educación Indígena 1990-1994; Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. Programa Nacional de educación 2001-2006.
3. Destacar las pautas de transición de las políticas gubernamentales hacia la educación indígena iniciadas en la década de los noventa.
4. Analizar el contenido de la educación indígena bajo el enfoque intercultural basado en la atención y reconocimiento recíproco de la diversidad cultural y lingüística.
5. Analizar la discusión intelectual en torno al enfoque intercultural y el contexto externo e interno que se presentó durante la transición del modelo educativo.
6. Analizar las perspectivas que posiblemente se presentaron en el desarrollo y operación del modelo educativo intercultural bilingüe.
7. Presentar el marco de referencia del diseño de una política pública que pueda orientar la construcción del modelo educativo intercultural, así como ser un instrumento para nuevas investigaciones.

Para cumplir con estos propósitos, en el primer capítulo se analiza al Estado como una institución que tiene la atribución de gobernar la esfera de la vida política con el fin de crear la convivencia armónica del individuo en sociedad, basada en la organización regulada por un marco jurídico, mediante valores de equidad y justicia, este Estado es “...considerado como institución temporal y espacial, da cuenta que en su construcción se combina una serie de variedad de recursos técnicos para organizarlo tomando en consideración el arreglo y orden que sus partes deben guardar”.²

² Ricardo Uvalle Berrones, Los nuevos derroteros de la vida estatal, p.51.

Así el Estado se concibe como un órgano conformado por diferentes elementos, los cuales se analizan y discuten en el cuerpo de la investigación; territorio, soberanía, población y poder público, en donde hay dirección de organización política de grupo o clase, basada en un marco jurídico, pero sobre todo, en el consenso y legitimidad de las acciones que realiza; buscando con esto el bienestar de la sociedad. Es una institución cuya acción se realiza para el bien social, mediante trabajo eficiente, tanto de gobierno como de administración, basado en la ejecución de leyes para mantener el orden y equilibrio de la formación social establecida.

De esta forma, la Administración Pública se destaca por hacer frente a los conflictos surgidos de los cambios planteados en las diferentes esferas económicas, políticas y sociales; su ejecución y adecuación para aplicar las leyes la convierte en un arte, el diseño y ajuste de las mismas la determinan como ciencia que da cabida a nuevas tecnologías como las políticas públicas, la gestión pública y la gerencia pública.

En este capítulo, se concibe a la administración de la educación como la parte de la administración pública encargada de coordinar el sector educativo, es decir, la acción institucional, la interacción de las personas, los recursos financieros y materiales, en el proceso educacional de la comunidad, bajo esta óptica en esta investigación se pone énfasis en la pertinencia y la adaptabilidad de la educación indígena.

En el segundo capítulo se bosqueja la evolución de la educación para el medio indígena, iniciando por la evangelización y castellanización como resultado del choque entre la cultura castellana europea y las culturas indo americanas, asimismo, se analiza la política educativa posrevolucionaria desde una perspectiva integracionista cuyo objetivo era el fortalecimiento del Estado-nación, integrando a las diversas culturas a una cultura dominante mestiza.

Este esbozo histórico cierra con la creación de la Dirección General de Educación Indígena, como institución responsable de implementar la política educativa para el medio indígena, de esta forma, el capítulo concluye con un análisis de la educación bicultural bilingüe y con

los cambios de la misma a partir de la modernización educativa en administración de Carlos Salinas de Gortari.

Para analizar la transición de la educación bicultural a intercultural, es necesario estudiar los fenómenos externos como la globalización, los reclamos a las identidades étnicas, la lucha por los derechos humanos y los fundamentalismos religiosos, así como los movimientos indígenas de reivindicación étnica en América Latina; por otro lado, se hace necesario revisar los cambios constitucionales que dan vigencia a los derechos de los grupos indígenas y justifican la interculturalidad como forma de convivencia.

En este mismo sentido, los fenómenos socioeconómicos al interior del país han influido en el reconocimiento de la importancia del tema intercultural; por lo que el capítulo tercero revisa además de los hechos externos los fenómenos como: el movimiento indígena en México, y el movimiento zapatista; la situación económica del país en 1994. Así el apartado cierra con un estudio sobre la situación actual de los indígenas de México.

El capítulo cuarto inicia con una explicación conceptual sobre la interculturalidad y compara la educación bicultural y la intercultural desde el plano teórico y práctico, de esta forma, resalta la aparición del tema sobre la educación para la diversidad en la agenda pública nacional. Este capítulo, resalta la propuesta de atención educativa en los programas de gubernamentales de los periodos 1994-2000 y 2000-2006; de esta forma se acentúa, la acción institucional y la reforma constitucional para la construcción del modelo educativo intercultural; se concluye con un análisis de los retos para la construcción de un modelo educativo pertinente.

Finalmente, se presenta un corolario que sirve como marco de referencia para plantear el diseño de una política pública, que construya un modelo educativo para atender la diversidad, étnica, cultural y lingüística bajo el modelo intercultural, con el fin de consolidar una sociedad más justa y democrática.

CAPÍTULO I LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO CONTEMPORÁNEO

*Mi padre dijo que en México todos éramos indios, aún sin saberlo ni quererlo.
Si los indios no fueran al mismo tiempo pobres nadie usaría esa palabra
a modo de insulto... Mi padre señaló que nadie tiene la culpa de estar en la miseria,
y antes de juzgar mal a alguien debía pensar si tuvo las mismas oportunidades que yo .
José Emilio Pacheco*

1.1 El Estado Contemporáneo-plural

Para llegar a una concepción que incorpore la visión contemporánea del Estado, es necesario señalar algunas ideas sobre la evolución de su noción, de esta forma, el cómo se concibe al Estado es de gran importancia.

El concepto de Estado ha sido utilizado desde tiempos muy remotos, por ejemplo en la antigua Grecia era denominado *polis* y en Roma se le llamó *civitas*. Para Federico Engels el Estado es algo aislado de los ciudadanos que lo integran, afirma que “...el Estado presupone un poder público particular, separado del conjunto de los respectivos ciudadanos que lo componen”.¹ Carlos Marx, lo concibe como un aparato de dominación de una clase sobre otra. Habla de sociedades modernas, en las cuales un sector organizado de la comunidad dirige, como instrumento de dominación, los bienes del pueblo, El aporte de esta concepción Marxista del Estado es importante ya que esta visión no contempla a la sociedad como un elemento fundamental para su funcionamiento y legitimidad a diferencia de la visión actual del mismo.

Para Nicos Poulantzas es un órgano que busca conciliar el conflicto entre las clases para mantener unida y equilibrada la sociedad. “No representa directamente los intereses económicos de las clases dominantes, sino sus intereses políticos: es el centro del poder político de las clases dominantes, al ser el factor de organización de su lucha política”.²

¹ Federico Engels, El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado, p. 94.

² Nicos Poulantzas, El poder político y las clases sociales en el Estado capitalista, p.56.

El concepto de Estado Moderno se va conformando con el pensamiento renacentista del Siglo XVI basado en una concepción humanista, más adelante, en el Siglo XVIII con la ideología liberal y los preceptos de igualdad y libertad se genera un marco constitucional que regula la convivencia de la sociedad que lo integra.

Max Weber define al Estado como la “...unidad de dominación, de índole institucional, cuyo fin, ha sido monopolizar como medio de dominación, la legítima violencia física dentro de su territorio, apoyada en una base legal que da por cierta, la validez de preceptos legales en razón de su competencia objetiva fundamentada en las normas establecidas conforme a la razón, mejor dicho, en la orientación hacia el acatamiento de las obligaciones instituidas conforme a derecho”.³ De esta forma, el Estado se sirve del gobierno, la administración y las leyes para lograr su objetivo, - que es mantener su existencia misma - destacando al marco jurídico emanado de la razón y que legitima el uso de la violencia en una institución, todo ello constituye la formación de la concepción actual del Estado.

El monopolio de la legítima violencia física como dominio, apoyada en el marco constitucional, y respaldada por la sociedad, es característica del Estado contemporáneo, cuyo fin va más allá del deseo de dominio; penetra en las esferas política, social y económica sin perseguir el control o intervencionismo, más bien pretende desarrollar capacidades que permitan visualizar la responsabilidad de cada uno de los actores.

Para Weber el desarrollo del Estado se inicia a partir de la apropiación de bienes que se pueden aprovechar para fines políticos, y para ello ejerce su atribución de “...separación del cuadro administrativo, esto es, empleados u obreros de la administración y medios materiales y económicos de la misma...reuniéndolos a disposición de su dirigente, expropiando a todos los funcionarios, que por derecho propio disponían de ellos y substituyéndoles con sus propias superioridades jerárquicas”.⁴

³ Max Weber, El político y el científico, p.9-12.

⁴ Ibid., p.12.

En el Estado contemporáneo los valores políticos se inscriben en el respeto a los derechos de los individuos bajo reglas constitucionales, claras y legítimas, que en su aplicación propician un ambiente de confianza que permite el ejercicio del poder. En la sociedad actual, al igual que en otras épocas los problemas sociopolíticos son parte integrante de las relaciones del hombre en comunidad, marcándole con ello las formas que debe cumplir el Estado en cuanto a su búsqueda del bien común basado en el desarrollo de capacidades, que a base del consentimiento de la sociedad moderna, permite la gobernabilidad.

Los valores políticos que se desarrollan en el Estado contemporáneo están basados en el respeto al derecho y reglas constitucionales, lo cual "...da cabida a las prácticas parlamentarias, a la competencia política, a la alternancia en el poder y asumen la responsabilidad de conseguir el bienestar social e individual".⁵ Las demandas de la sociedad influyen sobre las funciones del Estado contemporáneo, ya que actualmente la participación de la sociedad en la acción gubernamental es una característica de la vida pública, la cual se legitima y al mismo tiempo opera en la pluralidad y respeto de los ciudadanos, en este sentido, se encuentra ligado al desarrollo y bienestar de la sociedad mediante una acción basada en valores de equidad y eficiencia.

Con base en lo anterior, se puede definir al Estado como un órgano conformado por diferentes elementos territorio, soberanía, *sociedad pluralista*⁶ y poder público, en donde hay dirección de organización política de grupo o clase, basada en un marco jurídico, pero sobre todo, en la búsqueda de legitimidad de las acciones que realiza; buscando con esto el bienestar, la participación activa y la igualdad de la sociedad, tomando en cuenta su diversidad cultural, étnica y lingüística. Es una institución cuya acción se realiza para el bien social, mediante el trabajo eficiente, tanto de gobierno como de administración, basado

⁵ Ricardo Uvalle Berrones, "Evolución de la vida estatal", Revista Gobierno, p.54.

⁶ El concepto de *sociedad pluralista* se toma de Giovanni Sartori (2001), en su obra *La sociedad multiétnica*, el pluralismo, de acuerdo con él, promueve las diferencias étnicas y culturales en un contexto de reconocimiento recíproco, presupone tolerancia, afirma que la diversidad y el disenso son valores que enriquecen al individuo y también a su sociedad política, por lo tanto, la sociedad pluralista, es la buena sociedad, es la sociedad abierta; es decir abierta sin autodestruirse como sociedad, sin explotar o implosionar. Finalmente menciona que actualmente la elasticidad (apertura) de la sociedad abierta está puesta a dura prueba tanto por las reivindicaciones multiculturales internas (por ejemplo, en Estados Unidos), como por intensa presión de flujos migratorios externos (ése es , sobre todo, el caso de Europa).

en la ejecución de leyes para mantener el orden y equilibrio de la formación social establecida.

Esta concepción del Estado contemporáneo se sustenta en las características que lo han conformando históricamente en las esferas social, política, cultural y económica, y con bases científico-sociales, sin embargo, actualmente el mundo experimenta un proceso de cambio en dichas esferas o espacios que influyen en la construcción teórica de las ciencias sociales, y en general impactan al Estado moderno o más bien al Estado-nación⁷.

Con base en lo anterior, Joan Nogué señala que “...el Estado experimenta una doble cesión de soberanía económica, política y cultural hacia instancias superiores —organizaciones supraestatales, transnacionales, agentes de la globalización en general— y hacia instancias inferiores —ciudades y regiones, básicamente—. Esto es debido a que el nuevo sistema mundial otorga a los Estados menor capacidad de intermediación que en épocas anteriores, a pesar de que continúa siendo una institución imprescindible en muchos sentidos, incluso para la propia globalización. En la última década han sido muchos y variados los discursos que han argumentado que el Estado moderno es una institución en proceso de disolución ante, por un lado, los impulsos homogenizadores de la globalización y, por otro lado, la fragmentación de las identidades”.⁸

Hablar de la disolución del Estado no responde a una dinámica tan evidente, ya que los Estados han perdido poder o han cedido soberanía, sin embargo, lo que sí es una realidad palpable es la influencia que han ejercido, tanto los procesos de globalización como el reconocimiento recíproco de la multiplicidad de diversas culturas; lo que a su vez, ha generado que frente al Estado nación se abra la posibilidad de un Estado plural compuesto

⁷ Hay diversas concepciones para definir al Estado-nación. Para este trabajo se retoman algunas ideas expuestas por Luis Villoro(1998, Op cit.), el cual menciona que el Estado nación se concibe como una asociación de individuos que se unen libremente por contrato, sin embargo, establece la homogeneidad en una sociedad heterogénea. Descansa, en efecto, en dos principios: esta conformado por individuos iguales entre sí, sometidos a una regulación homogénea. Además, la homogeneización de la sociedad se realiza sobre todo en el nivel cultural. Unidad de lengua antes que nada. En los países con diversidades culturales es indispensable un instrumento de comunicación único. Una cultura hegemónica impone su lengua, tanto en las relaciones administrativas y comerciales, como en la legislación, generando con ello prácticamente la desaparición de otras culturas.

⁸ Joan Nogué Font y Joan Vicente Rufí, Geopolítica, identidad y globalización, p. 73.

por una diversidad étnica, cultural y lingüística y con posibilidades de adaptación a las condiciones sociales.

Al respecto, Luis Villoro menciona que “tenemos que diseñar un nuevo tipo de Estado que respete nuestra realidad y termine con el intento alocado de imponerle por la violencia un esquema pretendidamente racional. Tendría que ser un Estado respetuoso de todas las diferencias. Sería un Estado que ningún pueblo, ni siquiera el mayoritario, impondría a otros su idea de nación. El Estado se reduciría a coordinar, en este proceso, los proyectos diferentes de las comunidades reales y a proponerles una orientación común”.

Continúa, “Los pueblos podrían ejercer su derecho a la autodeterminación escindiéndose del Estado que los dominaba, o bien, reclamando autonomía sin dejar de pertenecer a un Estado plural. Un Estado plural supone tanto el derecho a la igualdad como el derecho a la diferencia. Igualdad no es uniformidad; igualdad es la capacidad de todos los individuos y grupos de elegir y realizar su plan de vida, conforme a sus propios valores, por diferentes que estos sean”.⁹

Para lograr la construcción de un Estado plural hay que propiciar la unidad a través de un propósito común que vaya más allá de los valores propios de cada grupo cultural; elaborado de manera voluntaria a través de una elección participativa. Con base en lo anterior, cabe señalar que la educación juega un papel imprescindible en el desarrollo de valores en torno a un destino común; y con bases solidarias y de respeto a la diversidad, a la identidad de cada grupo, y a la equidad entre los diversos grupos.

Si la educación tuvo un papel importante en el Estado nación, como lo menciona Luis Villoro, “...la educación uniforme es el mejor instrumento de homogenización social. El Estado nación se consolida al someter a todos sus miembros al mismo sistema educativo”,¹⁰ entonces una educación acorde a las características de la diversidad étnica, cultural y lingüística, tendrá un papel importantísimo en la construcción de un Estado plural.

⁹ Luis Villoro, Estado plural, pluralidad de culturas, p. 47.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 27.

1.1.1 Las funciones del Estado

Entre las atribuciones del Estado contemporáneo está el gobernar la esfera de la vida pública con el fin de crear la convivencia armónica del individuo en sociedad, basada en la organización regulada por un marco jurídico, mediante valores de igualdad, respeto, equidad y justicia.

Dentro de las atribuciones del Estado es importante distinguir su utilidad y su razón, esta última en la época moderna se concibe, con los preceptos de Maquiavelo, como la búsqueda de la retención legítima del poder, es decir, debe incluir el conocimiento de la forma ordenada de los medios que permiten la conducción del poder.

La utilidad del Estado está en relación directa con el servicio que presta a la sociedad que la compone, es decir, que ésta se manifiesta en el objetivo del bien común y en la búsqueda de resultados idóneos en los aspectos políticos y productivos; en este sentido, el Estado para el desarrollo de su utilidad debe ser eficiente en su acción, usando métodos y técnicas que le permitan una mejoría para coadyuvar en el bienestar, el cual de hecho, es difícil de satisfacer, ya que en él convergen intereses particulares. Dejar satisfecha a la sociedad en general es imposible por lo que “...encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno uniéndose a todos no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes”.¹¹

Argumentando que el Estado es un instrumento de poder, sus funciones se pueden ejercer en las dimensiones económica, ideológica y política, en lo económico debe garantizar el crecimiento mediante la creación de condiciones para la producción de riqueza (vías de comunicación, producción y distribución energética, financiamiento de la investigación, entre otras), en cuanto al poder ideológico, debe cuidar que se mantenga la continuidad del sistema social y la fuerza de trabajo (reproducción) a través de educación pública, los medios de comunicación y la sanidad. Finalmente, el poder político, como ya se mencionó, será el garante del orden social de manera que no se cuestione la legitimidad del sistema.

¹¹ Juan Jacobo Rousseau, El contrato social, p.20.

Debido a los cambios que ha generado tanto el proceso de globalización, en cuanto a una mayor liberación del mercado, la reestructuración de la soberanía, la creación de instituciones supraestatales, y la reivindicación de los valores locales, pluriétnicos y multiculturales, las funciones del Estado se han ampliado.

En cuanto al proceso de globalización, se busca una mayor eficiencia de las políticas debido a la competencia que genera la internacionalización, asimismo, se demanda mejorar la adaptación a los cambios económicos a través de una mayor visión, pero sobre todo es importante que el Estado asuma la función de generar información de manera confiable y oportuna con el fin de crear una sociedad informacional.¹²

Finalmente, en el compromiso que tiene el Estado de buscar el bien común, más allá de ser un medio para su permanencia, su función al respecto es la construcción de una sociedad intercultural, basada en el respeto a la diversidad para mejorar la convivencia social y asimismo, garantizar la pervivencia del Estado y no su fragmentación.

1.1.2 Más allá de los componentes del Estado

La definición jurídica de Andrés Serra Rojas que plantea al Estado como "...una sociedad humana asentada de manera permanente en el territorio correspondiente, sujeta a un poder soberano, que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes",¹³ aunque no es la definición más completa, puede ser la más práctica, ya que contiene elementos constitutivos con los cuales coinciden varios autores, que en esencia parece que no han variado pero que la percepción

¹² Para Castells, el término "informacional" indica el atributo de una forma específica de organización social en la que la generación, el procesamiento y la transmisión de la información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder, debido a las nuevas condiciones tecnológicas que surgen en este periodo histórico del capitalismo, de esta forma las sociedades informacionales se caracterizan por que los procesos centrales de generación del conocimiento, la productividad económica, el poder político-militar y los medios de comunicación ya han sido profundamente transformados por el paradigma informacional y están enlazados con redes globales de salud, poder y símbolos. De esta forma, todas las sociedades están afectadas por el capitalismo y el informacionalismo, y muchas de ellas (sin duda las principales) ya son informacionales. Véase Manuel Castells, *La sociedad red*, p. 47.

¹³ Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, p. 28.

de dichos elementos, está en función de los cambios que influyen en el Estado contemporáneo.

De esta forma, cuando en un territorio se establece una comunidad con rasgos muy particulares, que se va desarrollando para convertirse en una sociedad, se le denomina pueblo, al cual se le ha identificado como la parte más dinámica del Estado; y se caracteriza por ser el conjunto de personas que habitan en un territorio determinado cuyo objetivo es la sobrevivencia, generando una interrelación de los individuos; que al progresar da como resultado una sociedad, y ésta al reconocer recíprocamente diferencias culturales, étnicas, de preferencia o tendencia, evoluciona hacia una sociedad plural.

El territorio, es un componente fundamental para la existencia del Estado, es el lugar geográfico delimitado donde se va a asentar el pueblo, asimismo, lo constituyen todos los elementos materiales dentro de este espacio, mares, montañas, minerales, espacio aéreo, entre otros.

De esta forma, la salvaguarda de la sociedad y de los bienes dentro de su territorio es parte de la soberanía del Estado, lo que implica que éste sea la institución que de manera exclusiva gestione las dimensiones políticas, económicas e ideológicas de la sociedad. Sin embargo, con el arribo de la globalización, el reclamo de lo local y la liberación de las diversidades (gays, etnias, mujeres, negros) tienden poco a poco a modificarse.

Con base en lo anterior, Saskia Sassen señala que la mutación de la soberanía y de su territorialidad esta en la plataforma de la reestructuración contemporánea del Estado. “Soberanía y territorio continúan siendo piezas clave del sistema internacional. Pero se han reconstituido y parcialmente desplazado hacia otras arenas institucionales fuera del estado y fuera de los territorios nacionalizados. Creo que la soberanía se ha descentralizado y el territorio parcialmente se ha desnacionalizado. Desde una perspectiva histórica, esto significaría una transformación en la articulación entre la soberanía y el territorio tal y como se estableció en la formación del estado moderno y el sistema interestatal. La soberanía se mantiene como una estructura del sistema, pero ahora está localizada en múltiples arenas institucionales: los nuevos regímenes legales privados transnacionales,

nuevas organizaciones supranacionales y varios códigos internacionales de derechos humanos”.¹⁴

Ciertamente, la soberanía del Estado contemporáneo ha sufrido una alteración, en ocasiones no deseada, y a veces estimulada por los mismos Estados, como intento de adaptarse a las demandas de eficiencia del nuevo sistema mundial o simplemente como mediada de supervivencia. En este desgaste de la soberanía indudablemente han influido, la liberación económica y financiera, la creación y reforzamiento de instituciones supranacionales de carácter económico y político, y la creación de regiones de integración económica, cultural o política.

El marco constitucional es un elemento en el cual se despliega el Estado “... es garantía para que la lucha de los opuestos no desemboque en antagonismos riesgosos y él mismo asuma la responsabilidad de preservar la vida privada reconociendo los derechos del hombre”;¹⁵ es decir, su papel no sólo es mantener el equilibrio y la estabilidad social, sino que va más allá, pues las leyes que lo organizan emanan del pueblo en general, basadas en experiencias de la vida pública y privada, lo que le da la atribución de allegarse los medios necesarios para crear el desarrollo constante del hombre en sociedad. De esta forma, el marco jurídico es también un elemento importante del Estado; y al respecto, Max Weber menciona que es el medio que legitima el uso de la violencia para el dominio de la sociedad.

Por otro lado, es necesaria una institución que organice y gobierne con autoridad para imponer una conducta sustentada en el bien público, cuyo objetivo sea el bienestar social, es lo que necesita la estructura estatal para realizar y cumplir sus funciones, a lo cual se le llama poder público.

Al hacer referencia al Estado se puede decir que " la administración y el gobierno se reúnen, la primera para efectuar la ejecución de las leyes y el segundo para vigilar y

¹⁴ Saskia Sassen, Loosing, control?, cit. por; Joan Nogué Font y Joan Vicente Rufí, Geopolítica, identidad y globalización, p. 75.

¹⁵ Ricardo Uvalle Berrones, “Evolución de la estatal”, 1993, p.54.

censurar esta ejecución",¹⁶ ambos son parte fundamental de este poder, ya que son los medios a través de los cuales se realiza la búsqueda de un mayor bienestar de la sociedad, y por ende la permanencia del Estado.

El poder público contempla a la justicia como aquella que ejecuta las leyes con el objeto de mantener el orden jurídico en las relaciones de la sociedad, por lo que, es importante mencionar que la relación entre la Administración Pública y la justicia se establece a partir una premisa en la que ambas "... son los dos órganos por los cuales recibe la comunidad la ejecución de las leyes y los dos agentes necesarios para asegurar legalmente su observancia".¹⁷ De esta forma, se puede situar a la justicia como un elemento importante para conservar el orden en el Estado y, es precisamente la administración pública la ejecutora de las leyes que legitiman la violencia como dominio de la sociedad.

Es precisamente la acción del gobierno, en el Estado contemporáneo, la que ha buscado los cambios que generen una mayor eficiencia basada en la participación de la sociedad, en el quehacer de la administración pública.

1.1.3 El espacio público de participación

El espacio público es donde se reúnen y conviven las iniciativas y acciones de los ciudadanos en su carácter privado, social y gubernamental. Elementos como el interés privado y el público son importantes, el primero se refiere a la capacidad que tiene todo individuo dentro de la sociedad moderna, tanto para adquirir propiedades como para obtener beneficios y utilidades sin rebasar los límites del respeto a los demás, ya sea en sus bienes privados o sus derechos a los bienes públicos. El segundo más bien es un espacio colectivo plural y organizado para la buena convivencia de la comunidad.

En la búsqueda de la naturaleza pública del gobierno se ha intentado dividir lo público de lo privado, sin embargo, en la complejidad de las relaciones entre lo público, lo social y lo

¹⁶ J. C. Bonnin, "Principios de Administración Pública", Revista Administración Pública , p. 38.

¹⁷ Ibid., p.100.

privado no se ha logrado delinear una división y en cambio si ha permitido visualizar que la participación ha sido positiva, sobre todo en el cumplimiento de objetivos que se propone cumplir la administración pública para el bien común, asimismo, esta interrelación de lo privado con lo público ha generado una competencia entre la eficacia operativa y decisional.

El no cumplimiento de objetivos, la falta de eficiencia por un marco jurídico entorpecedor, lo poco operante que resultó la administración pública en algunos rubros, y las crisis económicas recurrentes, son algunos de los factores que generaron el surgimiento de diversas organizaciones y redes de solidaridad.

Este crecimiento de organizaciones dió nacimiento a una importante participación activa en la operación que antes desarrollaba el gobierno, también ha generado cambios legales, por lo que es normal que influya en los procesos administrativos, por tal motivo, la administración pública, ha replanteado su acción e intervención generando que su operatividad se vea transformada hacia cuestiones más directivas de promoción, regulación y evaluación.

Finalmente, se puede señalar que el Estado contemporáneo, muestra signos de transformación, tanto en lo referente a sus funciones como a su composición o elementos, asimismo, en la búsqueda de legitimidad y eficiencia a través de la acción gubernamental, propone nuevas relaciones entre el gobierno y la sociedad.

1.2 El Carácter Social y Transformador de la Administración Pública

El hombre en sociedad busca su conservación, para ello, organiza sus relaciones, que garantizadas por el interés público y particular son reguladas por las leyes, que a su vez son ejecutadas por la administración pública, cuya causa es, precisamente, la conservación del individuo en la convivencia social.

Al ejecutar las leyes, provee al individuo de plena seguridad para preservar su libertad sin traspasar los límites de sus derechos, ya que es del interés público e individual hacerlos

valer; sólo cuando tiene una conciencia clara y una aplicación eficiente, la administración logra el beneficio social buscado por el Estado Moderno. El individuo para sobrevivir tiene la necesidad de desarrollarse en sociedad, por ello crea una dependencia de los demás individuos basada en una serie de reglas para organizarlos; en este hecho tiene origen la naturaleza de la administración como institución “... destinada a dar a todos los ciudadanos una dirección común por medio de la ejecución de leyes... que son la expresión de las necesidades y la regla de las dependencias sociales”.¹⁸

Definir la administración pública es algo muy complejo, pero en términos funcionales menciona Guy Peters; “...es el proceso de aplicación de reglas, lo que es lo mismo, el proceso a través del cual reglas sociales generales se convierten en decisiones específicas para casos particulares. Las estructuras del gobierno cuya función principal es realizar este proceso”.¹⁹

Otra definición muy completa es la que ofrece Omar Guerrero quien menciona que: “...es el principal instrumento del poder ejecutivo, a través del cual el Estado realiza sus fines, es el conjunto de instituciones y acciones con que se satisface las necesidades colectivas. Continúa, es la ejecución y observancia de las políticas gubernamentales, la relación del poder con la sociedad, al ejecutar las leyes y cuidar los intereses comunes, de aquí que se diga que es el Estado en actividad, pues se encarga de establecer y llevar a cabo las políticas económicas que permitan satisfacer las necesidades sociales y brinden una mejor distribución de los recursos.”²⁰

Con respecto a lo anterior, se puede mencionar que la administración pública es compleja y múltiple y debido a esto tiene varios significados. Como concepto comprende los fines del Estado, a través de la organización de acciones, recursos y medios, emplea técnicas para la eficiencia de su proceder, es decir, se considera ciencia (teoría), arte (práctica), institución (organización) y sistema.

1.2.1 La administración pública como ciencia y práctica

¹⁸ Ibid., p. 95.

¹⁹ Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*; cit. por; Eduardo Guerrero, *Administración Pública*, p. 22.

²⁰ Omar Guerrero, *El Estado y la Administración Pública en México*. p.57-58.

Para la Administración Pública, son de vital importancia las relaciones y medios de conservación de los individuos en comunidad, así como, la forma de ejecutar las leyes que regulan ante una sociedad participativa, contrastante y diversificada, lo que implica una visión y destreza en su acción, ya que es “ciencia para poner en claro la teoría de las relaciones sociales y arte cuando tiene por objeto la práctica de esta teoría para la aplicación de las leyes”.²¹ La relación de los individuos en sociedad se desenvuelve en el conflicto; por ello, el hombre ha establecido leyes que al regular su convivencia permiten la coexistencia clara, justa y evolutiva, con la ayuda de la Administración Pública que está “...instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de las leyes de interés general, es su verdadera atribución”.²²

Como práctica, la administración pública desarrolla varias actividades:

- Se encarga de ejecutar leyes;
- Es un agente económico, generador de empleos;
- Controla vigila y evalúa la utilización de recursos para el bien común;
- Establece relaciones gubernamentales;
- Produce bienes, presta servicios, genera cambio y desarrollo social;
- Preserva el orden, determina una organización institucional a través de procedimientos,
- Cuida, somete, calcula, convence, cobra impuestos, contrata y capacita personal;
- Elabora, ejecuta y evalúa planes, programas, proyectos y políticas;
- Abarca sectores e influye en potenciar a la sociedad y el desarrollo económico.

De esta forma, la administración pública abarca la actividad total del gobierno y con base en esto Nicéforo Guerrero menciona que las esferas administrativas son cinco:

²¹ J.C. Bonnin, Op. cit., p. 32.

²² Ricardo Uvalle Berrones. “La calidad de la administración pública moderna”, 1994, p. 102.

- Administración de las relaciones exteriores. El ejecutivo lleva las relaciones entre el Estado nacional y otros estados y se considera al estado como sujeto del derecho internacional.
- Administración de los asuntos militares. Consiste en las disposiciones necesarias para preservar el estado de los ataques externos y, en lo interior garantizar el orden público.
- Administración de los asuntos judiciales. Entendiendo por tal no a la decisión de los tribunales, sino a la actividad de los órganos ejecutivos del gobierno para proveer la existencia de los tribunales en las condiciones necesarias para que cumplan su cometido, es decir, los conflictos que se susciten entre los habitantes del territorio por lo que atañe a los derechos de los mismos.
- Administración financiera. Se refiere a la administración de los medios pecuniarios para atender los servicios públicos.
- Administración de los asuntos interiores. Consiste en la garantía de los intereses colectivos y el fomento del bienestar de la ciudadanía.²³

En cuanto a su orientación científica, se basa en el estudio de su naturaleza con el rigor de un método antes de actuar sobre la realidad del Estado. Para Nicéforo Guerrero “la administración pública puede ser pura o aplicada. La primera, como ciencia, es el conjunto de principios y de reglas que determinan las relaciones entre Estado y sus miembros... abraza todos los intereses, todas las necesidades de la sociedad, siendo su tarea inmensa fomentar el bien y combatir el mal, sea cual fuere su causa. La administración aplicada es la administración como poder en ejercicio”.²⁴ Retomando lo anterior, se puede señalar que entre la ciencia y la práctica de la administración hay una interrelación estrecha ya que es un estudio metódico, como ciencia, de la utilización de instrumentos y técnicas, para actuar ante una realidad económica, social y política. Finalmente podemos señalar que la administración pública es una colección de discursos reunidos entorno a un proyecto global y relacionado con base en una problemática determinada.

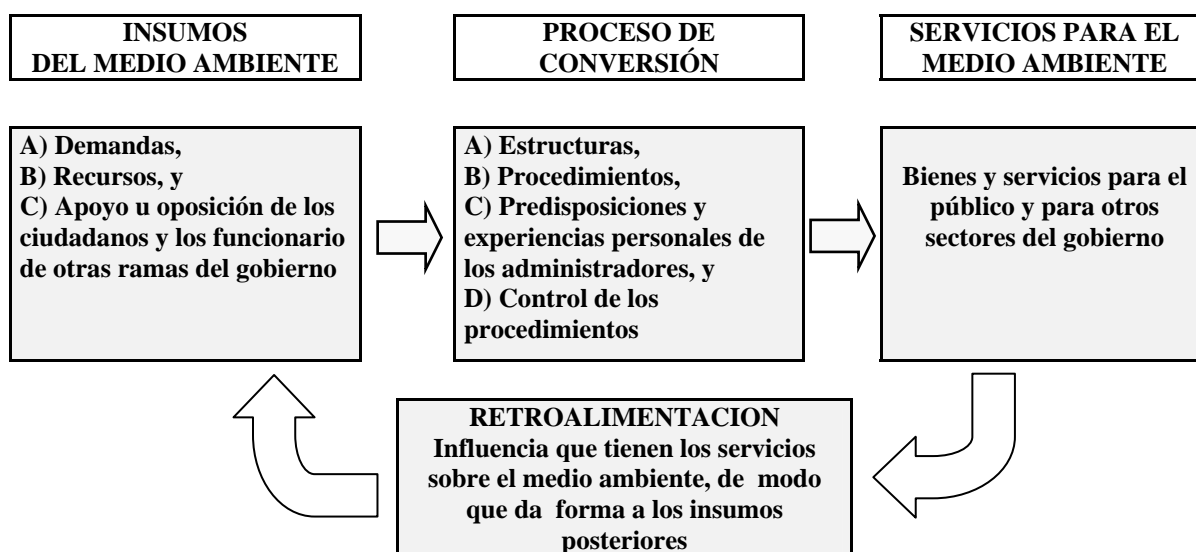
1.2.2 La administración pública como sistema e institución

²³ Nicéforo, Guerrero, “Apuntes de derecho administrativo”, p. 12, cit. por; Omar Guerrero, Introducción a la Administración Pública, p. 363.

²⁴ *Ibidem*.

La administración pública como sistema (véase figura 1.1) se encuentra conformada por: “ a) Un medio ambiente que estimula a los administradores y que recibe los productos de su trabajo; b) los datos, o insumos, que llevan los estímulos del medio ambiente a los administradores; c) un proceso de conversión que transforma (convierte) los insumos a productos; d) los productos, que conforman los resultados de la administración activa al medio ambiente; y e) la respuesta, o retroalimentación, que transmite los productos de un período -a medida que interactúan con las características en el ambiente- de vuelta al proceso de conversión”.²⁵

FIGURA 1.1
EL SISTEMA ADMINISTRATIVO



MEDIO AMBIENTE: Clientes, costos de bienes y servicios, y miembros del público y otros funcionarios que apoyan o se oponen a las dependencias, los administradores o los programas.

Fuente: Ira Sharkansky, Administración Pública. p 165.

Esta visión sistemática de la Administración Pública presume el desarrollo de un ciclo en donde el papel de la sociedad se suscribe a necesidades, apoyos y/o demandas. Sin embargo, para el quehacer de la Administración Pública es muy importante la participación de la sociedad civil en la búsqueda de sus propios satisfactores, ya que “... el exceso del intervencionismo estatal inhibió la vitalidad de los individuos. Medró con los recursos obtenidos del excedente económico y distribuyó sin cesar beneficios que no a todos

²⁵ Ira Sharkansky, Administración Pública, p. 9.

llegaban ni favorecían”,²⁶ característica del Estado benefactor que influye para que la administración pública se vea obligada a replantear su acción.

Asimismo, vista como sistema, la administración pública ha sido criticada, ya que inicia su actividad a partir de demandas, necesidades, presiones de la sociedad, es decir, su comportamiento es pasivo y en espera del impulso de los problemas o demandas sociales, económicos o políticos, para entonces responder o enfrentar adversidades; sin embargo, en el Estado contemporáneo, lo que se requiere de la acción gubernamental, es su papel previsor y transformador, lo cual marcará en cierto modo, su nivel de eficiencia.

Vista como una institución estatal la administración pública, se le identifica como la organización normada de actividades para el cumplimiento de metas establecidas por el gobierno, desde esta perspectiva tiene un carácter instrumental subordinado a la política gubernamental, así, está se presenta de manera funcional constituida por funcionarios, carente de independencia y basada en la naturaleza del Estado y el gobierno.

Otra visión institucionalista pone énfasis en la organización, estructura, función, recursos, procedimientos, personal, operación y fines institucionales, estableciendo grados de eficiencia y eficacia. De esta forma destaca el proceso administrativo como el centro de vínculo de su objeto de estudio.

Finalmente cabe mencionar que la administración es reflejo de la relación gobierno-sociedad y de la concepción de ciudadanía, así como reflejo de la cultura política, además es necesario entender que la administración pública juega un rol fundamental para enfrentar y dar respuesta a los problemas que surgen de la dinámica social, política y económica; es entonces, un agente, ciencia, arte, acción e institución transformadora, que busca el bien común.

²⁶ Ricardo Uvalle Berrones, “La calidad de la administración pública moderna”, p.102.

1.2.3 Las tendencias actuales de la administración pública

En los últimos años, la disciplina de la administración pública se ha visto enriquecida por nuevos enfoques, en gran medida debido a las transformaciones que ha sufrido el Estado a partir de la crisis del modelo benefactor basado en el keynesianismo, aunado a esto ha sido objeto de diversas revisiones y ajustes que permiten una mayor capacidad para gobernar, “la gestión pública como acción del Estado y de sus capacidades para gobernar, es un conjunto que tiene por objeto conservar su organización tomando en cuenta su diversidad territorial, demográfica, económica, política y social, para asegurar la supervivencia óptima”;²⁷ además de los procesos de gestión pública, el arribo de fenómenos económicos, sociales y políticos que vive el mundo, como la globalización, las enfermedades infectocontagiosas, los nacionalismos a extremo, entre otros, plantean la necesidad de generar nuevas formas de acción gubernamental que den respuesta a las demandas de la sociedad.

Los cambios que se plantean en el Estado contemporáneo, son para generar una administración pública eficiente, eficaz, útil y transformadora que gobierne con sentido común revisando, analizando y revalorando su papel, por ello “es fundamental la revisión de los medios de gobierno, ya que éstos permiten el logro de la gobernabilidad democrática, la estabilidad institucional, el crecimiento económico y el cumplimiento de los objetivos del bienestar social. Asimismo, contribuyen a asegurar el grado de comunidad política, la lealtad de los ciudadanos con el Estado, la suma de consensos, la eficacia para cumplir con metas colectivas, el logro de la legitimidad, el grado de participación política y la eficacia para absorber, negociar y resolver los conflictos sociales y políticos”.²⁸

Actualmente se han desarrollado algunas experiencias, sin embargo el enriquecimiento de la disciplina se acrecentará en la medida en que se evalúen metódicamente dichas

²⁷ Ricardo Uvalle, Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea, p.85

²⁸ *Ibíd.*

experiencias, algunos de estos enfoques son, las políticas públicas, la gerencia social, y la gerencia pública.

1.2.3.1 Las políticas públicas para un buen gobierno

El espacio público es el lugar donde conviven los sectores civil, privado y gubernamental con el fin de lograr una mejora en la calidad de vida, es en este espacio donde se deben generar nuevos criterios de acción gubernamental como las políticas públicas. Esta herramienta sirve entre otras cosas, para legitimar a la administración pública, fortalecer al Estado, potenciar la iniciativa de la sociedad, generar vínculos o redes de acción entre el Estado y la sociedad y establecer un marco de desarrollo para el bien común.

Las políticas públicas como tecnología gubernamental y como expresión de la nueva administración pública se basan en la participación y corresponsabilidad de la sociedad bajo reglas bien claras, Ricardo Uvalle las define como; “...una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionadas con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana”.²⁹ Es precisamente por medio de esta tecnología, que la administración pública, podrá generar las condiciones para un buen gobierno y legitimar la acción del Estado promotor.

Las políticas públicas son tecnologías orientadas a la atención, estudio y solución de problemas sociales, mediante acciones racionales. Son, a la vez, una tecnología intelectual, porque no dan cabida a juicios intuitivos, son tecnologías de gobierno, porque racionalizan el ejercicio del poder en términos de estructura, distribución, rendimiento, intercambio y resultados públicos.

Además se consideran estrategias, porque aluden a la gestión pública del Estado, es decir, al modo en que se conciben, proyectan, articulan y ejecutan las políticas de gobierno, en

²⁹ Ricardo Uvalle, “Los Nuevos derroteros de la vida estatal”, p. 112.

donde lo importante son las condiciones, recursos e información que inciden para institucionalizar las respuestas del gobierno frente a los problemas públicos.

De acuerdo con el significado del Estado promotor, las políticas públicas deben ser una opción razonable, capaz de contribuir a la buena acción del gobierno. Los resultados de su implementación son de suma importancia, ya que son el testimonio de la capacidad de los gobiernos.

Desde la parte práctica de la administración pública, y buena acción que generan las políticas públicas, se pueden destacar las etapas del ciclo o proceso de desarrollo:

FIGURA 1.2
CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Manuel Tamayo Sáenz, El análisis de las políticas públicas en Bañon Rafael y Carrillo Ernesto (comps.), La nueva administración pública, p. 282.

La Identificación: Esta etapa puede dividirse en dos momentos, la formación del problema y la atención del mismo por parte del gobierno. La primera se refleja en las necesidades y demandas de la sociedad, debidamente investigadas y problematizadas, de acuerdo a los

factores que influyen en la posible participación. La segunda, se relaciona con la definición del problema por parte del gobierno, mediante la formación de la agenda pública, la cual se puede definir como “el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública”.³⁰

La Formulación: En esta etapa el gobierno analiza y propone diferentes alternativas de solución, a partir del estudio de viabilidad técnica y política, con la idea de plantear diferentes objetivos. En esta fase se establece la dirección a seguir en la política pública a partir de los mismos planteamientos de la sociedad, es importante rescatar elementos como el diagnóstico, la solución, estrategias y recursos; en términos de configurar una respuesta formal o adopción de alternativas que den solución a las diversas demandas de la sociedad.

La fase de Implantación, inicia con la identificación de los diversos programas, como medios para el logro de objetivos de la política pública; esta parte se distingue por ser la acción de gobierno conjuntamente con la sociedad en vías de una mejora colectiva, es decir, es el vínculo entre los fines y los resultados de la acción gubernamental, es la parte substancialmente más importante.

Finalmente la Evaluación, es el proceso de valoración de resultados e impactos de la política pública en la sociedad y en el logro de metas. Dicha valoración puede darse durante los diferentes momentos de la ejecución de la política pública, para corregir errores, así mismo deberá realizarse al final de la implementación de la política pública.

Sin embargo, las políticas públicas no sólo tienen un carácter instrumental, sino también se basan en conocimientos de aspecto intelectual, ya que son necesarias para enfrentar los retos que plantea la sociedad contemporánea, deben contar con una base conceptual bien definida, para Giandomenico Majone “...las políticas no son un fenómeno autodefinido (...) más bien las políticas son una creación intelectual, una categoría analítica cuyo contenido

³⁰ Charles D. Elder y Roger W. Cobb,. “Formación de la agenda el caso de la política de los ancianos”, en, Problemas públicos y agenda de gobierno, p. 77.

debe ser previamente identificado por el analista”,³¹ lo que hace que las políticas no puedan separarse de las ideas, teorías y criterios que analizan y evalúan.

1.2.3.2 La gerencia pública una alternativa para la acción gubernamental

El origen de la gerencia se identifica como parte de la administración privada, sin embargo, la acción decisoria es parte también de la acción gubernamental, por ello, la gerencia pública se puede considerar una herramienta que mejora el manejo de los asuntos públicos. La gerencia pública surge, a partir de un nuevo enfoque en la forma y conducción de los asuntos gubernamentales, esta nueva concepción es planteada por Enrique Cabrero como un cambio de paradigma entre el servidor público tradicional y la necesidad de la gerencia pública, así, ésta es concebida como herramienta para enfrentar a la nueva realidad de la sociedad.

Ricardo Uvalle, menciona que la “gerencia pública es el conjunto de prácticas especializadas, diferenciadas y jerarquizadas que se relacionan con el cuánto, el cómo y el porqué de los recursos del Estado. Significa también la utilización de métodos y técnicas que tienen por objetivo la utilización eficiente de los recursos financieros, materiales y técnicos”.³²

En este escenario, Enrique Cabrero plantea que hay una serie de diferencias entre la gerencia pública y la administración ya que la primera pone énfasis en la acción de los asuntos públicos, combinando variables socio-políticas y económicas relacionadas con los asuntos de gobernabilidad y democracia política, dichas diferencias se muestran en el siguiente cuadro comparativo:

³¹ Giandomenico Majone, Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, p.192.

³² Ricardo Uvalle, “Los nuevos derroteros de la vida estatal”, p.124.

CUADRO 1.3

SÍNTESIS DE CARACTERÍSTICAS DIFERENCIALES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA GERENCIA PÚBLICA		
<i>Variables de diferenciación</i>	<i>Administración pública tradicional</i>	<i>Gerencia pública</i>
Prerrequisitos básicos	cumplimiento de las normas (jurídica o técnica)	Búsqueda de <ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia. • Eficacia. • Legitimidad.
Concepción del Estado	Dominante, Unilateral	Modesto, participativo.
Base de la legitimidad de la A.P.	Jurídica/Técnica	Vinculación Estado-sociedad
Naturaleza y Dinámica del aparato	Recibe demandas las procesa y ofrece bienes y servicios (sistema semiabierto, límites organizacionales claros).	Recibe y promueve demandas, promueve soluciones en el seno de la sociedad, ofrece recursos y vías de solución, y excepcionalmente bienes y servicios (sistema abierto, límites organizacionales difusos).
Estructura organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Vertical, jerarquizada • Alta formalización, estable • Roles definidos • Funcional 	<ul style="list-style-type: none"> • Horizontal • Flexible • Roles cambiantes Por proyectos, equipos
Sistema de planeación	Centralizado, formal, por autoridad	Descentralizado, trabajo por equipo con autonomía relativa
Sistema de evaluación	Control normativo	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de impacto • Evaluación de desempeño
Sistema administrativo	Administración Clásica	Congestión (Estado-Sociedad)
Percepción del contexto	Dinámico (demandas sociales que crecen)	Turbulento (demandas cambiantes conglomerado social en proceso de transformación)
Enfoque estratégico	<ul style="list-style-type: none"> • Hacia el “uso” estratégico de bienes y servicios para el mantenimiento de los apoyos políticos • Sociedad que gira entorno al aparato estatal 	<ul style="list-style-type: none"> • Hacia la armonización y logro de inquietudes sociales ante un contexto cambiante, en un escenario de recursos limitados • Aparato estatal que confluye con un contexto institucional, en torno a la sociedad
Herramientas técnicas	<ul style="list-style-type: none"> • Pagos colaterales en función de apoyos políticos (relación de clientelas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Negociación con grupos y agentes de la sociedad • Distribución de recursos a partir de procesos de negociación
Perfil del Funcionamiento	Administrador público	Gerente público

Fuente: Enrique Cabrero Mendoza., Del Administrador al Gerente Público., p 137.

Para este enfoque, el desarrollo del recurso humano es indispensable ya que es una tecnología destinada a incrementar la productividad, eficacia y eficiencia de los servidores públicos. Con base en esto, Cabrero propone que el perfil del Gerente Público debe circunscribirse a tres dimensiones:

a) “Dimensión económica es aquella dinámica relacionada con el mercado y sus variables como son: evolución sectorial, productividad, precios, tecnología, eficiencia económico financiera y eficiencia administrativa.

b) Dimensión política es la dinámica relacionada con el sistema político administrativo estatal: apoyos, alianzas, coaliciones, espacios decisorios, influencias, conflictos, capacidad y oportunidad de negociación.

c) Dimensión social es aquella dinámica relacionada con el impacto de la acción de una determinada Entidad en la sociedad, es decir es la función de legitimación que permitirá la integración con los usuarios”.³³

Estos elementos conforman una propuesta para el logro del perfil del gerente público, los cuales permitirán contar con el factor humano debidamente preparado para atender las demandas sociales cada vez más complejas.

La gerencia pública es una tecnología gubernamental que requiere un aparato público ágil y legítimo, que actúe en forma sincronizada con la sociedad. En este contexto la gerencia pública es un enfoque incluyente de los diversos factores que confluyen en el manejo y tratamiento de los asuntos públicos.

De esta manera, Cabrero Mendoza señala que los desafíos del nuevo contexto de la administración pública son:³⁴

- a) Pasar de una visión parcial jurídica o técnica a una visión integral;
- b) Del Estado omnipresente al Estado modesto;
- c) De la legalidad a la legitimidad como fundamento de la acción;
- d) De la rigidez a la flexibilidad organizacional;

³³ Enrique Cabrero Del Administrador al Gerente Público, p. 96.

³⁴ Ibídem.

- e) De un plan como requisito burocrático a un plan como instrumento de acción;
- f) Del centralismo como método a la descentralización como método dinámico para la toma de decisiones;
- g) Del control punitivo y parcial a la autoevaluación;
- h) De la estrategia para el mantenimiento a una estrategia para el cambio;
- i) Del compromiso a la negociación y acuerdo como táctica para la acción;
- j) Del administrador al gerente público.

1.2.3.3 La “gerencia social” un enfoque contra la pobreza

Actualmente la producción se sustenta en grandes innovaciones tecnológicas, que ha traído como consecuencia, desempleo y aumento de la pobreza, redundando esto en condiciones y niveles de vida bajos. En este contexto, encontramos que una de las metas fundamentales del Estado es abatir el problema de la pobreza que no sólo afecta a nuestro país; sino se extiende a otras naciones y continentes. En el caso de México, este problema se incrementó como consecuencia de la crisis económica que afecta a núcleos importantes de la población y que es producto de los problemas estructurales que se vivieron en la década de los ochenta.

El problema de la pobreza a nivel mundial requiere una atención importante por parte del gobierno de cada país; ya que sin atender este aspecto no pueden solucionarse de fondo otro tipo de problemas como la delincuencia, la violencia, inclusive el narcotráfico.

Es por ello que el logro del bienestar de la población se convierte en un reto y prueba fundamental para la administración pública. Bajo este argumento surge la “gerencia social”, una propuesta para el buen gobierno, la cual se desarrolla en los estudios que realiza el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

La “gerencia social” se gesta a partir del cambio de la sociedad, donde la vida ciudadana es abierta y autorganizativa, debido a que la escasez de los recursos públicos no permiten el

diseño de políticas de bienestar, por eso, su principal objetivo es el combatir el deterioro de la calidad de vida, a través de la autorganización comunitaria.

Ante desigualdades, injusticias y marginación de la vida económica, donde la economía no es pública y no tiene fines de interés común, sino sólo es controlada para beneficiar a unos cuantos; la “gerencia social” es una alternativa de racionalidad gubernamental que puede aprovecharse para la atención de los grupos marginados.

El fin principal de la “gerencia social” es contrarrestar la pobreza, con acciones de gobierno más eficientes que se traduzcan en beneficios para las clases más desprotegidas y humildes, tendientes a erradicar las desigualdades sociales mediante la implementación de políticas y programas que poco a poco combatan la problemática de la pobreza y sus consecuencias.

Por otro lado, la gerencia pública es más amplia ya que abarca toda la capacidad organizativa y decidora de acción gubernamental, por su parte, la “gerencia social” se enfoca concretamente a los problemas que aquejan a la sociedad (desnutrición, falta de trabajo, necesidades de vivienda, servicios de salud, atención educativa, entre otros.) para combatirlos a través de la planeación y ejecución de programas sociales masivos. Por lo tanto, el mayor desafío para la administración pública contemporánea es situarse dentro de la dinámica de cambio mundial, pero manteniendo la cohesión integradora que le permita cumplir sus objetivos.

1.2.4 La administración pública transformadora

La participación de la sociedad civil es opacada en el Estado benefactor debido a que la acción estatal se extiende hasta los lugares donde la comunidad necesita toda la presencia de la organización y la dirección para satisfacer sus necesidades, la crisis de este modelo modifica la forma de pensar y de actuar de la sociedad civil con una mayor demanda de participación; por ello, la administración pública “...debe adaptarse de frente a los

requerimientos que surgen cuando la sociedad civil es madura, participativa, protagónica y apta para adoptar diversas formas de autorganización”.³⁵

Poco a poco la sociedad se organiza más, y demanda mayor participación y organización de la acción gubernamental, con el fin de que se concreten soluciones a los problemas emergidos de las relaciones sociales, lo cual ha implicado un replanteamiento de la administración pública, a tal grado que es necesario desarrollar estrategias para aprovechar la iniciativa de los individuos. Una característica fundamental, que refleja el carácter social de la administración pública es la realización de actividades que busquen el bien común, por ello, la generación de empleos, la lucha contra la pobreza, las acciones tendientes a cuidar la salud de la población, el cuidado del medio ambiente y la educación son, en el Estado contemporáneo, responsabilidades públicas, en donde a pesar de que la participación del Estado en lo económico ha aumentado gradualmente y disminuido en lo social; su papel es preponderante para la transformación social.

En países con niveles bajos de desarrollo, la administración pública, no puede quedar al margen de los problemas sociales, ni jugar un papel contemplativo, la búsqueda de su eficiencia y su carácter transformador son de gran preponderancia. Feital Pinto, en *La ecología política*,³⁶ realizó un estudio sistemático de varios autores latinoamericanos sobre sus propuestas para la administración pública de la región, y concluyó que la mayoría de los programas de administración pública proceden de esfuerzos amplios en la promoción del desarrollo económico, y ponen énfasis en el papel que juegan las burocracias gubernamentales como ejecutoras de los planes de desarrollo. Es decir, los autores consideran los problemas administrativos únicamente como fallas en la ejecución, marginando la política del desarrollo.

Al margen de estos autores latinoamericanos, Pinto propone que la capacidad de lograr las metas del desarrollo (CLMD) se cumplen tanto por sus particularidades de organización (Dirección, Teoría, Programa, Recursos y Estructura = D,T,P,R,E) como por sus funciones

³⁵ Ricardo Uvalle, Los nuevos derroteros de la vida estatal, p.129.

³⁶ Feital Pinto, en su obra *La ecología política*, cit. por; Benno Sander, Administración de la..., pp. 68-70

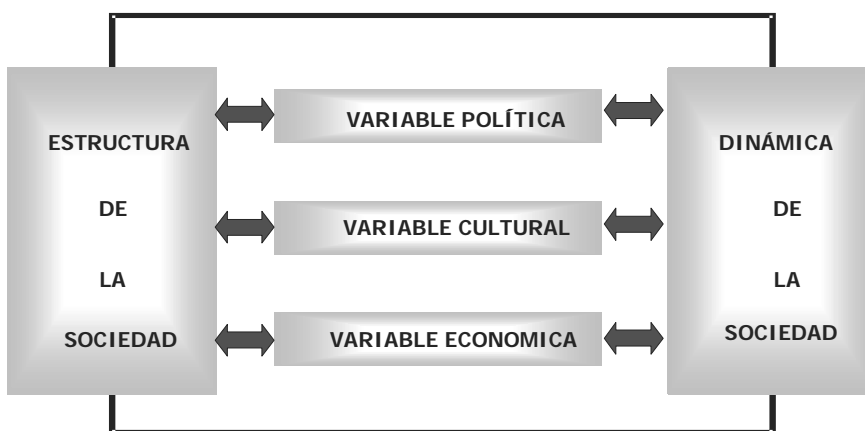
políticas (FP); en este planteamiento la funcionalidad política es la variable independiente y las variables organizacionales son dependientes de la anterior. Las instituciones públicas son eficientes en la medida que son políticamente funcionales, representándose de la siguiente forma: CLMD = (D,T,P,R,E) FP

En la propuesta de Pinto, la administración pública no necesariamente se encuentra condicionada por los macro procesos del mundo; sin embargo para Sander, éstos influyen en la definición de la orientación y alcance de la acción gubernamental; además, influyen aspectos nacionales y locales de orden político, económico, social y cultural a lo que llama, administración pública transformadora.

Para Benno Sander, la conformación social cuenta con tres variables representadas en el siguiente esquema, abarcando las esferas local, nacional y mundial.

FIGURA 1.4

CONFORMACIÓN SOCIAL



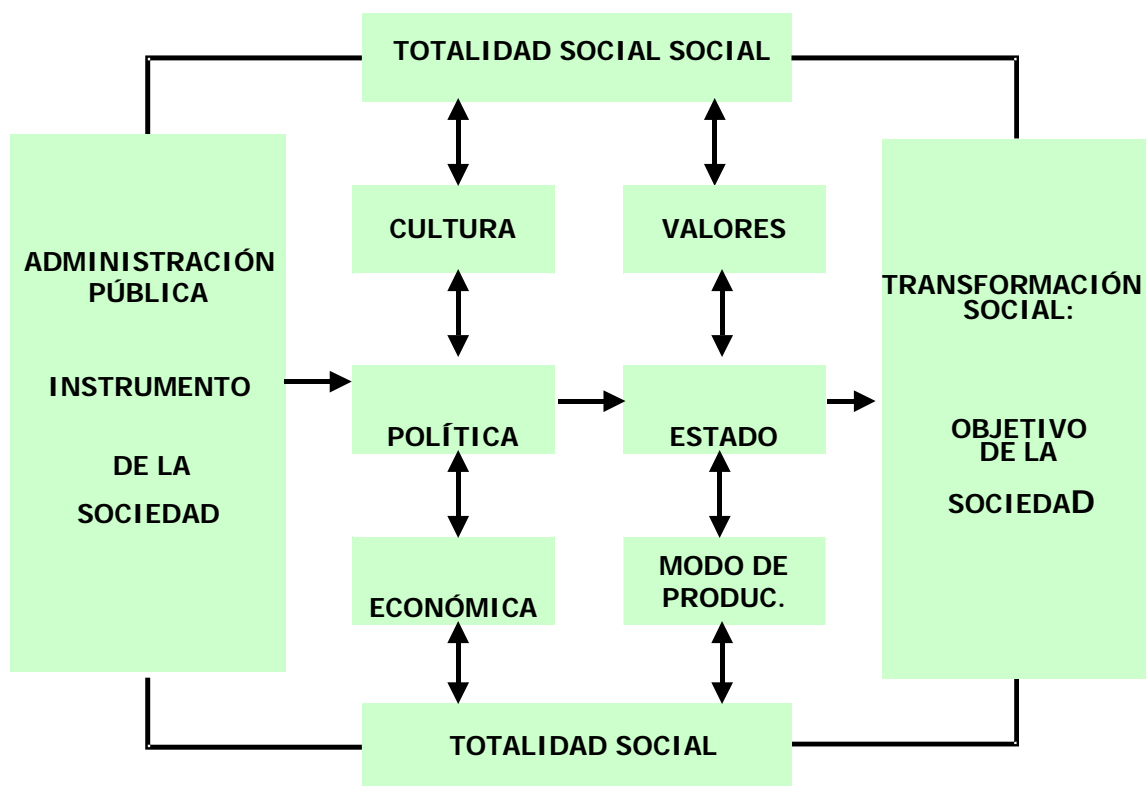
Fuente: Benno Sander, Administración de la educación y transformación social, p. 71

De esta forma, la administración pública transformadora se concibe como parte del sistema social y se encuentra interrelacionada de manera interdependiente con procesos políticos, culturales y económicos de carácter local, nacional e internacional. En este sentido, se retoma la propuesta de Benno Sander, el cual menciona que; "...la sociedad es una realidad compleja, un todo estructural con elementos mutuamente interrelacionados. Además de estructura, la sociedad es un proceso en el sentido de que la totalidad social de hoy y de mañana es el resultado de un largo camino histórico en que las relaciones entre sus

elementos se modifican constantemente, así, la sociedad es a la vez estructura y proceso, un ser orgánico y dinámico”.³⁷

El principal aporte de Benno Sander, es el plantear una administración pública transformadora que influya en la totalidad social, argumenta que la administración pública es un factor condicionado y “condicionante de los procesos políticos, culturales y económicos, coordinando y orientando las actividades de la sociedad en continua transformación. Es decir, la administración pública constituye un elemento único dentro del sistema y debe al mismo tiempo modificarlo”.³⁸ Retomando esta propuesta, la administración de la transformación social se puede representar en la siguiente figura:

FIGURA 1.5
ADMINISTRACIÓN DE LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL



Fuente: Benno Sander, Administración de la educación y transformación social, p. 72

³⁷ Benno, Sander, Administración de la educación y transformación social, en Gestión y Transformación..., p.70

³⁸ Ibid., p.72

La propuesta de Benno Sander puede recibir varias críticas, sobre todo a partir de la desaparición del Estado benefactor y la transformación de la administración pública. Sin embargo, algo es cierto; esta visión de una administración pública latinoamericana orientada hacia la transformación de la sociedad sigue vigente, en tanto los países de la región incluyendo México, requieren de un cambio en donde la administración pública tenga un papel protagónico, que dirija en lo necesario y participe en lo prioritario, siendo este el caso de los problemas sociales y a su vez de la atención educativa, por lo que, vale la pena retomarse para plantear la administración de la educación en un sentido transformador.

1.3. La Administración de la Educación

La educación es considerada un factor determinante para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y el impulso de desarrollo de una nación, motivo por el cual se ha convertido en una preocupación de muchos gobiernos el ofrecer servicios educativos en forma equitativa y cualitativa a los habitantes de su Nación.

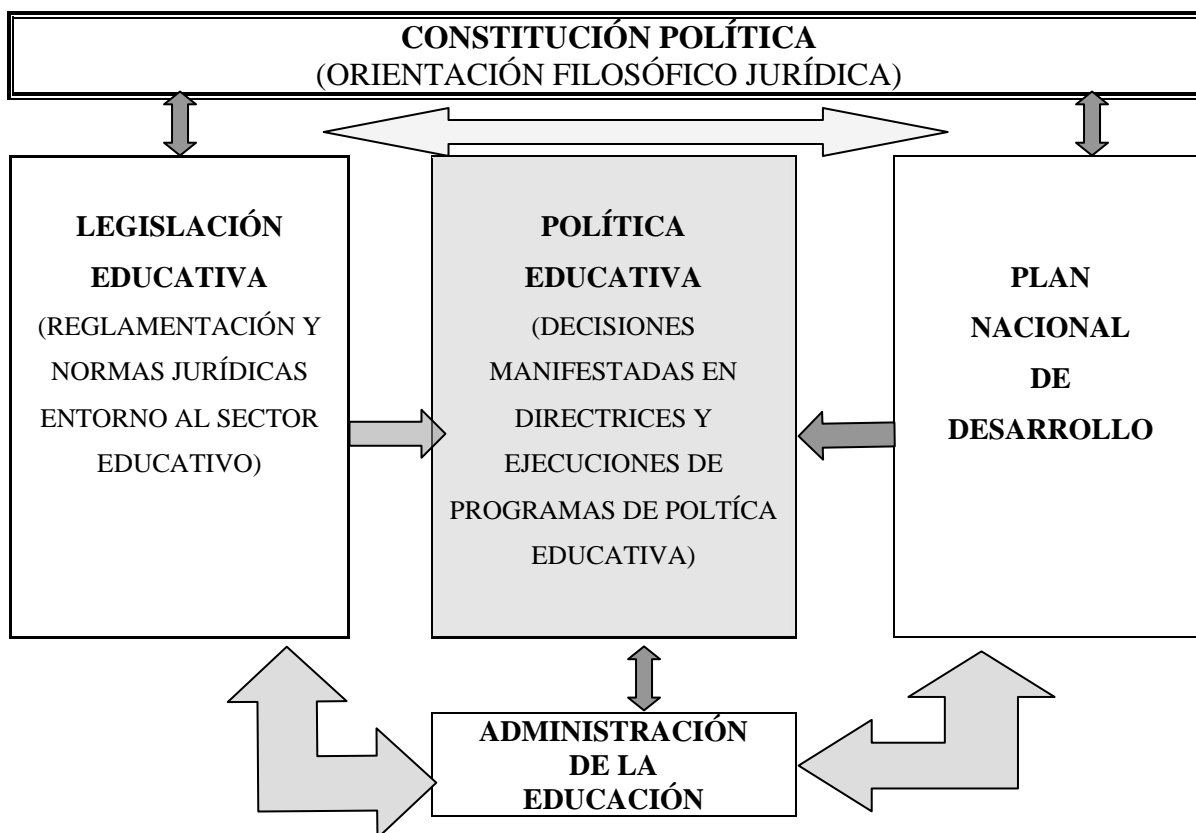
Antes de abordar el concepto de administración de la educación, es necesario definir qué es la *política educativa* y qué es lo que le da sentido u orientación. De esta forma, es entendida como la combinación de directrices o decisiones oportunas y necesarias para el logro de los objetivos de la educación nacional manifestados en la Constitución Política de nuestro país, y demás ordenamientos jurídicos; y en los programas sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo. Al respecto, Conde Bonfil señala que “...el conjunto de decisiones se ubican en tres niveles:

- 1) El de las orientaciones filosófico-jurídicas contenidas en la Constitución y demás instrumentos jurídicos relacionados con la educación.
- 2) El de la estructura programática donde se determina, de acuerdo con esas orientaciones, la concepción y organización racional de las acciones.
- 3) El de la estrategia, que fija las prioridades y metas necesarias para la concertación de las acciones.”³⁹

³⁹ Carola Conde Bonfil, La política de educación de..., p.122.

Con base en lo anterior, hay que señalar que la política educativa se ve influenciada por el sistema social en el que las necesidades educativas, los grupos sociales y los individuos invadidos de aspectos culturales e ideológicos propios determinan la concepción de la administración educativa, tal como lo muestra la siguiente figura:

**FIGURA 1.6
LA POLÍTICA EDUCATIVA**



Fuente: Mónica Baró, et al, Enciclopedia Práctica de Pedagogía, p. 357.

En este contexto, es importante hacer énfasis en que el desempeño de la acción estatal en el sector educativo es fundamental para el bien de la sociedad, por lo que, “...en su dimensión pública, la educación se ubica en el ámbito de la acción del Estado, concretando su existencia por medio de la administración de la educación”.⁴⁰ Asimismo, “...la administración de la educación forma parte del ámbito de la administración pública”.⁴¹

⁴⁰ Hugo Casanova Cardiel, Planeación Universitaria en México, p. 20.

⁴¹ Benno Sander, Gestión y administración de los sistemas educacionales..., p. 247.

Es así que la educación se presenta como una responsabilidad pública del Estado, al respecto Luis F. Aguilar Villanueva comenta en torno a dicha responsabilidad en el ensayo, *El debate entre lo público, lo privado y lo social, en la responsabilidad por la educación*; que el gobierno debe gobernar más que operar, a lo que denomina administración pública indirecta, lo que implica en educación que su orientación, y por lo tanto su normatividad la realice el gobierno, y la operación la puede transferir a organismos públicos descentralizados, privados no lucrativos o a las comunidades.

Luis F. Aguilar Villanueva concluye su documento con una idea: “...hay una función pública que es responsabilidad del gobierno: la educación; sea que él la realice de manera directa o indirectamente, ya que existe también esta posibilidad”.⁴² Ciertamente esta propuesta de Aguilar Villanueva, ha avanzado poco a poco, sin embargo, en lo que respecta a la educación básica y sobre todo a la educación indígena sigue siendo responsabilidad del Estado, y tanto su dirección como operación lo son del gobierno.

En el caso de México, el Estado es el principal promotor para satisfacer las necesidades y la demanda educativa, lo cual, se plantea jurídica y administrativamente en el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual menciona en su párrafo V que, “...el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica; y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura”.⁴³ Como consecuencia, la Ley General de Educación señala que el Estado tiene la obligación de prestar servicios educativos para que toda la población pueda tener acceso a estos.

En cuanto a la definición de administración de la educación y de acuerdo con la Enciclopedia Internacional de la Educación, “...es considerada como actividad oficial de la administración pública que se ocupa de organizar, planificar, dirigir, vigilar, fomentar y financiar las instituciones educativas o como actividad administrativa que rige y gestiona las instituciones escolares, cuyas funciones vienen a ser las siguientes: creación de centros,

⁴² Aguilar Villanueva, Luis F, *El debate entre lo público, lo privado y lo social en la responsabilidad por la educación*, p. 258.

⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2003., p. 8.

organización, manejo de recursos, financiación, etc; así como adecuada atención al personal tanto docente como de servicios”.⁴⁴

Con base en lo anterior, podemos complementar esta definición mencionando que la administración de la educación es una responsabilidad del Estado, dirigida por el gobierno, que ha de servir a los intereses y necesidades educativas de la sociedad y del proyecto de Nación. Es un sistema que se ocupa de administrar los recursos educativos del sistema social, y ha de guiarse, como toda administración, por los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación; se halla determinada por la ley y sus órganos son creados, regidos y coordinados por las leyes. La administración de la educación es un servicio público destinado a administrar los servicios educativos que la sociedad requiere, por lo tanto el contexto histórico, social, económico y político determinan su actuación y concepción.

1.3.1 El pensamiento entorno a la concepción de la administración de la educación

La construcción del pensamiento entorno a la administración de la educación, permite plantear una postura en cuanto su proceder, estas corrientes no se generaron, en su mayoría, en el campo de la educación, de esta forma podemos mencionar algunas corrientes de pensamiento entre ellas la basada en la organización empresarial, la administración democrática, la burocrática, la de los sistemas abiertos y la nueva sociología crítica.

La influencia que recibió la administración de la educación después de la publicación del trabajo de Taylor, *Los Principios de la Administración Científica* en 1913 basados en la organización empresarial, se manifiestan en la aplicación de los conceptos de Taylor a los sistemas escolares.

En este sentido, “la perspectiva dominante en la administración de la educación de 1910 hasta 1930, fue sin duda alguna, la expresada por el sistema taylorista de organización empresarial. Los test estandarizados de inteligencia y de rendimiento se convirtieron en

⁴⁴ Husén Torsten y T. Neville, Enciclopedia internacional de la educación, p 189.

instrumentos útiles para todos aquellos que querían aplicar algunos de los principios de Taylor, en especial, los referidos a la medida de los resultados.”⁴⁵

Por otro lado, en la transición de la administración basada en la organización empresarial a la fundada en las relaciones humanas en donde el trabajo de E. Mayo fue pionero, se desarrolló la llamada administración democrática, apoyado en esta última J. Dewey, comenta en su obra *Democracia y Educación* (1916) que la escuela es el principal impulsor del progreso social, dice “la democracia no es sino el hecho de que el individuo ha de poder participar en la determinación de las condiciones y los objetivos de su propio trabajo”.⁴⁶

La corriente de la administración democrática, aporta por primera vez una visión de la escuela como la fuerza regeneradora del orden social, debido a la gran crisis económica iniciada en 1929, la propuesta de este pensamiento se fundamenta en la administración de la educación como parte esencial de la política y como una ciencia aplicada, en donde las escuelas podrían ayudar a reconstruir la sociedad. Este punto de vista fue dominante desde 1930 hasta 1950 aproximadamente.

El enfoque basado en la burocracia propuso que las organizaciones escolares se ajustaran a los conceptos burocráticos propuestos por Max Weber,⁴⁷ al igual que otras organizaciones, existe una jerarquía en donde los trabajadores dependen de los superiores para la obtención de recompensas. Esta corriente también reconoce que los administradores de la educación deben colaborar con los maestros y los padres en la toma de decisiones; es entonces el administrador quien ha de desarrollar y controlar el proceso y por lo tanto, la calidad de las decisiones y de los servicios educativos estarán determinadas por el grado en que estas se acerquen a los propósitos de la organización.

La propuesta burocrática tuvo su auge aproximadamente de 1950 hasta 1970, en los 80 y aún conserva con menor medida su importancia, sin embargo, a diferencia de las corrientes

⁴⁵ Ídem, p 56.

⁴⁶ Dewey, John, *Democracia y Educación*, en Enciclopedia Internacional de la Educación, p.57

⁴⁷ A grandes rasgos las características burocráticas de toda organización, de acuerdo con M. Weber, son: la jerarquía piramidal apoyada en la autoridad y la disciplina, la repartición de responsabilidades y labores, método de control de los órganos inferiores dependientes, relaciones de carácter impersonal e institucional entre órganos bien normada y escrita, promoción del personal regulada y objetiva, subordinación de las personas y los recursos a los intereses de la organización y sistema procedimental organizado y disciplinado.

de organización empresarial o de la democrática no sobresalió ni interesó a muchos investigadores.

En cuanto a la corriente de los sistemas abiertos, en el campo de la educación se conoce como política de la educación, este enfoque sostiene que las decisiones políticas en la educación son el hecho más político de las sociedades modernas, de esta forma muchas de las decisiones que constituyen a la administración de la educación son de carácter político, por lo que, el administrador de la educación debe contar con un amplio liderazgo político. De esta forma, el liderazgo político tiene como principal característica el de crear un ambiente dentro del cual puedan actuar los liderazgos intelectuales, los de los grupos de intereses y los burocráticos.

Con base en lo anterior, Stephen Bailey, uno de los principales estudiosos de esta corriente, sostiene que “...los niveles de financiación educativa son el resultado de una complicadísima lucha política que implica la interacción de grupos de intereses, partidos, consejos de administración, comisarios y departamentos de educación, gobernadores, jefes del cuerpo legislativo y adeptos, tribunales de justicia, periodistas del mundo académico, portavoces de la opinión pública en los medios de comunicación y una hueste de personas y de instituciones de menor importancia”.⁴⁸ La propuesta de los sistemas abiertos en la administración expresada en la política educativa, fue en la década de los setenta en Estados Unidos una perspectiva importante de la administración.

En los últimos años, con el crecimiento y aumento de la complejidad de las organizaciones, el concepto de “administración” ha ido adquiriendo un dimensión de “gestión” o *management* incorporando técnicas gerenciales a la administración pública que han llegado a la administración de la educación, en donde se observa una orientación basada en las ciencias empresariales y apoyada en técnicas de gestión, previsión, planificación, análisis de sistemas, investigación operativa, sistemas para diseñar proyectos y programas, nuevas técnicas de control de procesos y diseño de formas gerenciales que permitan visualizar la

⁴⁸ Stephen Bailey, *Schoolmen and Politics*, en, *Enciclopedia Internacional de la Educación*, p. 58.

calidad educativa a través de la eficacia y rentabilidad, es decir, los servicios educativos vistos como una empresa.

En la década de los ochenta, y aún vigente, surge el enfoque basado en la nueva sociología de la educación y de la teoría crítica social, en una primera parte los defensores de esta propuesta critican la visión gerencial de la educación, ya que argumentan que en esta corriente existe una ausencia total de reconocimiento o discusión de los temas básicos de la educación moderna (no se habla de los contenidos básicos del sistema escolar: currículo, pedagogía y evaluaciones), y su visión de la administración de la educación se centra en procesos de motivación, liderazgo, toma de decisiones y comunicación ejecutados por burócratas profesionales, los cuales son los responsables de la eficacia y de los cambios que sufre la organización.

La nueva sociología de la educación, desarrollada entre otros por H. A. Giroux, W. P. Foster y R. J. Bates, abraza la necesidad de incluir un método crítico de proceder en la administración de la educación fundamentado en un análisis cultural de la práctica educativa, de esta forma, “...se concentra, especialmente en: desarrollar una epistemología que tome en consideración las bases sociales de la comprensión; un análisis sistemático de las relaciones entre la dominación social, cultural, epistemológica y educativa, las formas por las que estas estructuras de dominio controlan el proceder mediante un proceso de reflexión crítica sobre la relación entre los métodos seguidos y las posibilidades existentes de emancipación”.⁴⁹ Cabe señalar que esta corriente propone para la administración de la educación, no sólo la comprensión de los problemas, sino también influir en los cambios, por ello está relacionada con la transformación de la práctica educativa y del proceder del administrador.

Finalmente, la administración de la transformación desarrollada por el pensamiento latinoamericano propone conceptualmente, según Benno Sander, que “...la administración de la educación es el proceso integrador y orientador de las actividades del sector educativo del Estado, su contexto es el sistema social con sus elementos económicos, culturales,

⁴⁹Husén Torsten y T. Neville, Enciclopedia internacional de la educación, p 43.

políticos institucionales y humanos interrelacionados en escala local, nacional, continental e internacional, en busca de la humanización del hombre y de la sociedad en acelerado proceso de cambio”.⁵⁰

De esta forma, la administración de la educación desde su dimensión pública, tendrá que implementar acciones eficientes que surjan de la participación y propuesta de los sujetos que interviene en el proceso educativo pero que además busquen la transformación social.

1.3.2 La administración de la educación de la transformación y la visión multidimensional

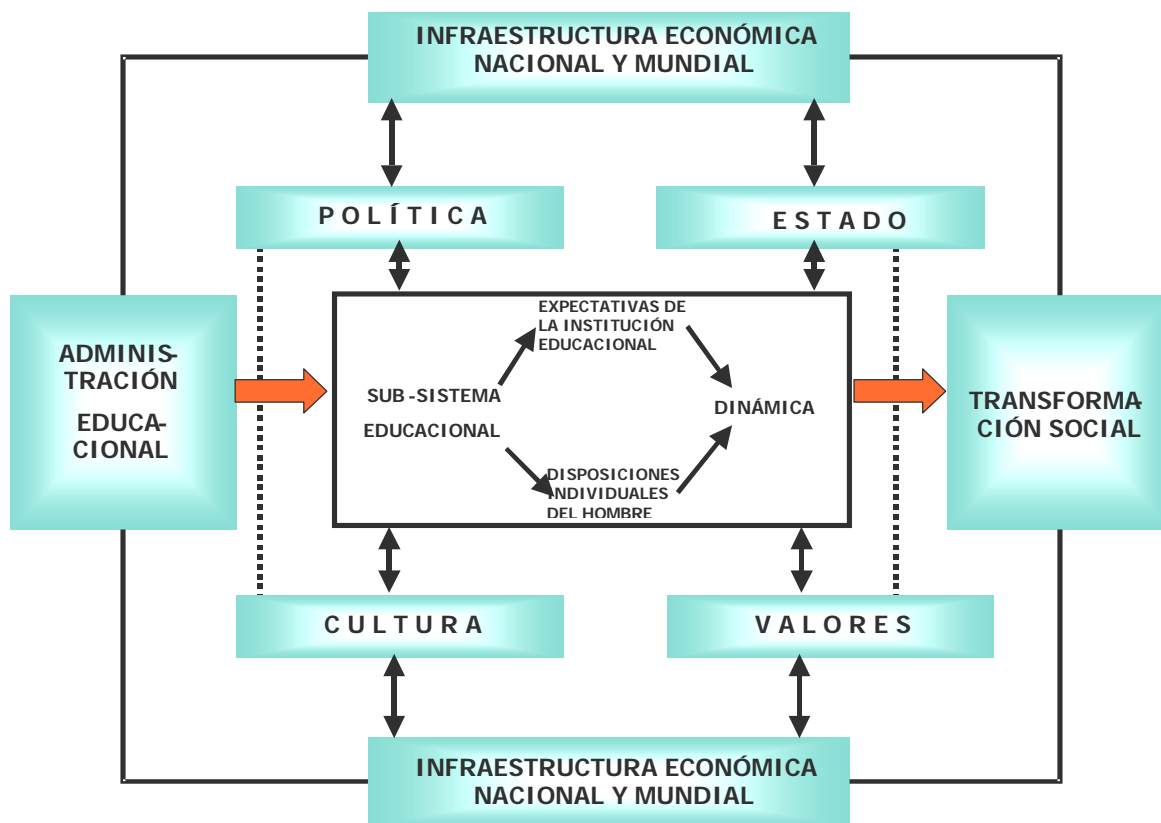
Es importante destacar que bajo la visión transformadora de la administración, la educación es uno de los sectores del cual se ocupa la administración pública; es también un vínculo del Estado y la sociedad, vista como una actividad a desarrollar a través de las relaciones gubernamentales, “...la conducción sectorial de la educación dentro del contexto de la administración pública es considerada como factor fundamental del progreso y de la transformación social”.⁵¹

Esta visión de transformación social, es rescatada por el pensamiento latinoamericano, bajo el análisis de la situación de pobreza y desigualdad social que enfrenta la población de la región. Para plantearse una visión gráfica de la administración educacional de la transformación, hay que tomar en cuenta una serie de elementos, como la infraestructura económica, la cultura, la expresión política, y el subsistema educacional con el fin de visualizar un enfoque contextual y multidisciplinario.

⁵⁰Benno Sander, Gestión y administración de los sistemas educacionales..., p. 77.

⁵¹ Ídem., p. 65

FIGURA 1.7
ADMINISTRACIÓN EDUCACIONAL DE LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL

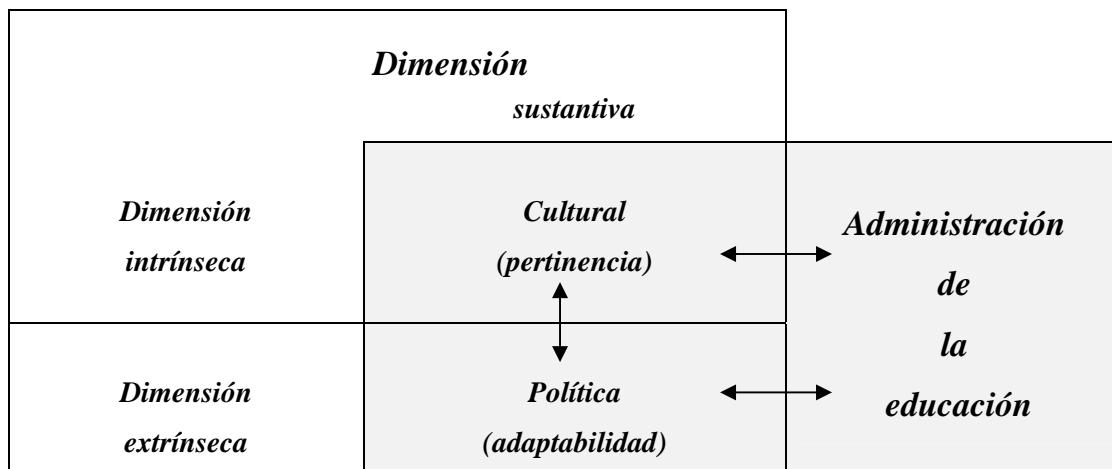


Fuente: Benno Sander, Administración de la educación y transformación social, p. 76

De esta forma, la administración de la educación presenta varios niveles que interactúan desde lo institucional, pasando por lo local y nacional hasta llegar a lo internacional o global, y que influyen en la totalidad social, por lo que, deben ser tomados en cuenta, y si es posible ser aprovechados, con el fin de lograr un cambio social más justo. Por otro lado la visión multidimensional de la administración educativa se fundamenta en la transformación social; pero agrega la posibilidad de analizarla desde uno o varios ángulos como los de rentabilidad económica, pertenencia cultural, adaptabilidad política y/o rendimiento pedagógico. En el caso de la presente investigación destaca la dimensión de la pertinencia cultural (con una función sustantiva e intrínseca) y en segundo plano la dimensión política (con una función sustantiva y extrínseca) debido al contexto que rodea al objeto de estudio.

FIGURA 1.8

DIMENSIONES CULTURAL Y POLÍTICA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN



Fuente: Benno Sander, *Gestión y administración de los sistemas educacionales: problemas y tendencias*, p.245

1.3.2.1 La dimensión cultural y las necesidades educativas de la diversidad

La dimensión cultural es estudiada por la administración basada en la pertinencia que emana conceptualmente de la nueva sociología de la educación, esta dimensión atañe a los valores culturales de los sujetos que intervienen en el hecho educativo y de la sociedad en general.

En este sentido la administración será pertinente en la medida en que cree las condiciones que permitan mejorar la calidad de vida, que promuevan el respeto a las diferencias y la aceptación recíproca de la diversidad étnica, cultural y lingüística de los ciudadanos, para que la educación y la administración de ésta influya en un cambio social. Al respecto la nueva sociología de la educación señala que “...un procedimiento crítico y reflexivo de la administración de la educación ha de estar comprometido en la lucha de un mundo mejor”.⁵²

⁵² Husén Torsten y T. Neville Enciclopedia Internacional de la Educación, p. 42.

Con base en lo anterior es importante abordar el concepto de cultura, según P. Bourdieu, es “...un conjunto común de pautas principales, previamente asimiladas, del que por el “arte de la inventativa”, semejante al arte de componer música, se produce un número infinito de pautas individuales directamente aplicables a las situaciones concretas”.⁵³ De esta forma la cultura es el recurso más importante de todos los que dispone la escuela, la expresión y enseñanza inconsciente de las pautas culturales; son los aprendizajes más profundos que adquieren y reproducen los alumnos y los maestros.

En este escenario, el estudio de una educación que se empeña en atender las necesidades educativas derivadas de la diversidad cultural, corresponden a la administración de la educación; y qué mejor que apoyarse teóricamente en la visión de la administración de la educación de la transformación social y multidimensional, ya que aquí se aportan los elementos para realizar dicha investigación.

⁵³ Ídem, p. 49.

CAPÍTULO II EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA EN MÉXICO

La historia del indio americano –al norte o al sur del Río Bravo– está hecha de resistencia y levantamientos. Mientras escapa a las sierras, el indio perseguido se resiste o se rebela. Sus respuestas defensivas y ofensivas rara vez se distinguen claramente.
Pablo González Casanova.

La educación indígena, como objeto de estudio, puede ser abordada a partir de su pertinencia (dimensión cultural) y adaptabilidad (dimensión política), y apoyada en la óptica de la administración de la educación de la transformación; para ello es necesario hacer un breve repaso sobre su conceptualización. Cuando se habla de la educación indígena, se puede prestar a varias interpretaciones, se puede hacer referencia, a partir de una visión administrativista, a un subsistema organizacional como parte del sistema nacional de educación, encargado de ofrecer servicios educativos a las comunidades indígenas, también al proceso de adquisición de la cultura o al de castellanización, a la incorporación de los indios al sistema de educación. Por otra parte, se puede hacer referencia a un teoría educativa o a un tipo de práctica docente.

Esbozar el concepto de educación indígena no es sencillo ya que hay diversas perspectivas, sobre todo como objeto de estudio, lo que ayuda a una mejor comprensión de la misma. De esta forma, podemos verla como una estructura administrativa, siendo esto sólo una visión parcial de un objeto más complejo. La educación indígena se puede analizar como una política educativa inserta en una política social más amplia de Estado y como parte de la administración pública en el sector educativo, se puede estudiar de ella su desarrollo histórico y analizar con esto su evolución, causas, efectos y resultados., pero más aún, se puede entender, de su dimensión educativa, la interacción entre una o más culturas insertas en un Estado-nación en proceso de constituirse en Estado plural.

Retomando a Jorge Hernández, quien menciona que actualmente “...la educación indígena puede concebirse como la educación que se recibe a partir del nacimiento y que puede atribuirse a la condición del adulto indígena, incluida en ella la concepción de educación

superior para indígenas. Es posible pensar igualmente en términos de lo que maneja el Estado como educación inicial –o materno infantil, como alguna vez se le llamó- seguir al nivel preescolar, luego al de primaria, secundaria hasta llegar a la educación superior para los indígenas, e igualmente admitir que la educación informal está también presente”.¹

2.1 Esbozo de la evolución educativa para el medio indígena: los inicios

Históricamente la educación indígena ha sido vista como el proceso de homogeneización cultural de predominio de una cultura sobre otra. En la época posterior a la conquista, durante la colonia, se le da prioridad a la evangelización; posteriormente, en la etapa independiente, con la necesidad de generar una identidad nacional; la educación, se centra en la castellanización, la cual se desarrolla a costa de la pérdida de identidad de los grupos indígenas, y con base en la preferencia de los valores de los criollos y los mestizos. La educación indígena aparece como un problema nacional después de la revolución, o mejor dicho, a partir de la época posrevolucionaria; ya que la atención hacia los pueblos indios tenía que ver con el desarrollo económico y social, necesario para legitimar la revolución y para la reconstrucción nacional; que incluyera a todos los sectores y grupos de la población.

Las etapas que preceden a la transición de la educación bicultural bilingüe y a la intercultural bilingüe, son analizadas brevemente en la presente investigación, ya que su contenido es de vital importancia por su orientación y conducción, debido a que en ellas hay una gran enseñanza, que obviamente; ha sido aprovechada para plantear una política educativa que oriente la administración de la educación indígena, pertinente en su dimensión cultural, y viable en su dimensión política.

¹ Jorge Hernández, Una aproximación a la educación indígena como objeto de estudio , en Enrique Pieck, Educación y pobreza, p. 542

2.1.1 El proceso de evangelización

La llegada de los primeros españoles a la Nueva España, una vez concluida la epopeya militar de la conquista, traían consigo una reto importante que daría lugar a una noción amplia de la labor educativa, que a su vez conseguiría, no sólo la cristianización sino también la transformación cultural, hoy llamada aculturación.²

Entre los hombres que enfrentaron este reto se pueden mencionar a Pedro de Gante, Martín de Valencia, Motolinía, Bernardino de Sahagún; entre otros, su prueba consistía *en transformar un continente*; al respecto, Josefina Zoraida Vázquez menciona que “La prueba parecía más allá de todas las fuerzas humanas, pero su tamaño los obligó a poner en la tarea todos sus sentidos, aplicar todas sus teorías, echar mano de todos sus recursos, por lo que, durante la primera mitad del siglo XVI predominó la utopía de restaurar la Iglesia primitiva. Aunque habían venido algunos clérigos con las huestes de Cortés, que iniciaron la cristianización de los naturales, la llegada de los tres franciscanos flamencos en 1523, los doce que le siguieron en 1524 significó el principio de la gran tarea. En 1526 le seguirían los dominicos y en 1533 los agustinos.”³

La tarea de evangelización se centraba en la salvación de los hombres naturales, por ello se predicaba la fe como eje educativo, sin embargo, la sociedad indígena tenía un sistema educativo bien establecido e integrado a la religión. Esto fue aprovechado por los evangelizadores, siempre y cuando no chocara con las ideas del cristianismo, y lo único que se necesitaba hacer, era sustituir las viejas creencias por la religión cristiana. De esta forma, el

² Podemos entender el concepto de aculturación, desde un punto de vista social, como el proceso de difusión de valores, técnicas e instituciones y sus respectivas modificaciones bajo condiciones diferentes a las originarias; este proceso se encuentra ligado con los resultados de la colonización de un país sobre otro, lo que normalmente se da; es que el país o grupo social militarmente más fuerte impone su cultura al otro; a veces violentamente, otras debido a la debilidad social del grupo al que se está aculturando.

³ Josefina Zoraida Vázquez, *El pensamiento renacentista español*, p. 17.

catecismo utilizaba una forma de expresión indígena, el cual se aplicó a los niños de los principales, quienes fueron los primeros en ser evangelizados. “A los hijos de los principales... procuran de recogerlos en escuelas que para esto tienen hechas, adonde aprenden a leer y escribir y las demás cosas que abajo se dirán, con que se habilitan para el regimiento de sus pueblos y para el servicio de las iglesias, en lo cual no conviene que sean instruidos los hijos de los labradores y gente plebeya, sino solamente aprendan la doctrina cristiana y luego en sabiéndola comiencen... a seguir oficios... siguiendo en la simplicidad que sus antepasados tuvieron”.⁴

En el caso de los adultos la evangelización era obligatoria, se formaban grupos de hombres y de mujeres y se les pasaba lista, el método residía en la repetición y memorización de la doctrina cristiana, pero el verdadero éxito para su arraigo, consistió en gran medida, en el aprovechamiento de las costumbres de los naturales en cuanto los cantos y bailes dedicados a sus dioses; y para ello los misioneros utilizaron su ingenio para traducir y orientar los cantos a la fe cristiana. De esta forma “...tradujeron lo principal de la doctrina cristiana en lengua mexicana, y pusieronla en un canto muy gracioso que sirvió de buen reclamo para atraer gente a aprender...fue tanto lo que se aficionaron a ella, y la prisa que se daban por saberla...que por doquiera que iban de día y de noche no decían ni se oía otra cosa sino el canto de las oraciones, artículos y mandamientos de Dios”.⁵

El aporte de esta etapa es importante, ya que el proceso de evangelización fue resultado de la creatividad y flexibilidad de los misioneros, que lograron instruir y afirmar lo enseñado a través de métodos adecuados, al respecto Josefina Zoraida Vázquez concluye que los misioneros: “Aunque esperaban más, lo que lograron parece obra milagrosa: evangelizar a tanta gente con tan escasos recursos, al tiempo que injertaban una nueva cultura. Fue una

⁴ Joaquín García Icazbalceta, Nueva colección de documentos para la historia de México. Códice franciscano, en Josefina Zoraida Vázquez, Op. cit, p. 18.

⁵ Gerónimo de Mendieta, Historia eclesiástica indiana, vol. II, p. 68. En Josefina Zoraida Vázquez, Op. cit. p.20.

verdadera reforma educativa, ya que cambiaron los valores, la conducta, las costumbres de los indios. Una reforma tan profunda que no ha podido ser repetida, a pesar de todos los empeños.”⁶

2.1.2 La castellanización como propuesta educativa

En el caso de la castellanización, se convirtió en la propuesta educativa que más mermó la cultura de los naturales, en tanto buscó acabar con las lenguas originales de los indios, que además, eran la mejor vía de transmisión y reproducción de su cultura; y a pesar de que, desde el siglo XVI el aprendizaje del castellano por parte de los indios era voluntario para aprender la religión católica; esto iba a cambiar poco a poco.

En la segunda mitad del siglo XVII, se dio un cambio en los intereses de castellanización; en un tránsito de la evangelización a la incorporación a la sociedad de la Nueva España, ya que con, “Carlos II, el último de los Habsburgos, y con los Borbones, el interés por la enseñanza del castellano a los indios como una medida evangelizadora se fue desplazando poco a poco hacia un interés político: el deseo de integrar a los indios a la sociedad española, hacerles capaces de defenderse en los tribunales sin necesidad de intérpretes y fomentar su consumo de bienes españoles”.⁷

En esta época el proceso de castellanización fue impresionante, ya que en las escuelas se enseñaba no sólo la doctrina cristiana, sino también a leer y escribir en castellano, de tal forma se dio preferencia al español en lugar de la lengua local. En algunos casos se despidió al profesor indio para ser sustituido por un instructor español. El desarrollo de este proceso se le

⁶ Josefina Zoraida Vázquez, Op. cit. p. 24.

⁷ Razones dadas en las cédulas del 20 de junio de 1686, 25 de junio de 1690 y del 6 de abril de 1691. Zavala, 1977, pp. 64-70 Campillo y Cossío, 1971, pp. 122-127. En 1743 Campillo aconsejó obligar a los caciques vestirse a la española y promover el uso del idioma y traje españoles, cit. por Dorothy Tanck de Estrada, Tensión en la torre de marfil, p.36.

atribuye en gran medida al arzobispo Rubio y Salinas ya que incluyó en la educación varias medidas, entre ellas la obligatoriedad de la educación castellana para todos los niños; y para ello se deberían usar fondos de las comunidades indígenas para el pago de los profesores, en esta misma orientación, señaló que “En pocos años podré conseguir el acabar de desterrar las lenguas bárbaras de este arzobispado. Desde luego en todos los curatos, que han vacado, y he reconocido que los indios están bien instruidos en la lengua española, examinado esto con mucho cuidado he puesto curas que absolutamente ignoren las lenguas de ellos y he prohibido que en ellas se pueda predicar, ni enseñar la doctrina cristiana, ni administrar los santos sacramentos, ni usarse para acto eclesiástico”.⁸

La época del México independiente, se destacó por el afán de poseer una sociedad instruida, sin embargo, en cuanto a la educación para los indígenas, no hubo cambios sustanciales. En términos generales la educación en México, agobiada por la poca inversión y la pobreza de la gente, se centró en la idea de desarrollar la unidad nacional como eje que influyó también en la educación para el medio indígena; la situación real de esta periodo es bien descrita por Anne Staples quien menciona que: “Lograr una ciudadanía instruida fue el anhelo común a todos los grupos políticos. Sin embargo no pudieron remediar la marginación del pueblo indígena. Las masas rurales habían sido y seguían siendo analfabetas, a penas concientes de los cambios políticos, ignorantes de cualquier otro mundo que no fuera el suyo propio. Muchos indios fuera de la capital vivían en lugares aislados y no hablaban español. De hecho continuaron arrinconados durante todo este periodo”.⁹

⁸ Edicto del 31 de julio de 1753. Vera, 1887, vol. 1 pp.459-461. El 22 de agosto de 1753 se enviaron a las doctrinas de los franciscanos la “Instrucción privada” del Provisor de Indios del arzobispado de México y una “Práctica de las diligencias que se debían observar en orden a plantar, fundar y establecer las escuelas para que los niños y niñas de los indios aprendan a hablar la lengua castellana y a leer, escribir y cantar en dicha lengua la doctrina cristiana”. INAH, Fondo franciscano, vol. 109, ff. 251-251v. cit. por Dorothy Tanck de Estrada, Tensión en la torre de marfil, p.37.

⁹ Anne Staples, Panorama educativo al comienzo de la vida independiente, en Ensayos sobre la historia de la educación en México, p. 103.

2.2 Las políticas educativas integracionistas de la época posrevolucionaria y el indigenismo

Posterior a la lucha armada revolucionaria de 1917, las políticas educativas dirigidas a los indígenas de México se basaron en la consolidación de la identidad nacional mediante un proceso de fusión cultural entre el legado indio y el español, lo cual es reflejo de la acción educativa que se desarrolló en 1921 con el nacimiento de la Secretaría de Educación Pública.

Al frente del Departamento de Educación y Cultura Indígena en 1921, Manuel Gamio, promovió el respeto y reconocimiento mutuo de la cultura indígena y la mestiza; al respecto menciona León Portilla, “Desde su perspectiva, el México mestizo y el indígena debía reconocerse y aceptarse como no excluyentes, mediante acciones relativas al ámbito legislativo que influyeran en la autonomía de los pueblos, el respeto y vigencia del derecho tradicional, la restitución de las tierras comunales y la preservación y cultivo de sus lenguas.”¹⁰

Esta visión educativa cambió en el periodo de Calles, ya que lo que se persiguió, a partir de su gobierno, fue integrar al indio a la civilización, objetivo de la Secretaría de Educación Pública a través del Secretario José M. Puig y del Subsecretario Moisés Sáenz. Sin embargo, “A pesar de que el indigenismo del primer tercio del siglo tendió a relegar paulatinamente la heterogeneidad étnica en favor del agrarismo y de la promoción del progreso, tanto la antropología social de Gamio como la sociología práctica¹¹ de Sáenz; modificaron el paradigma político anterior al poner en consideración a los indígenas en sus relaciones con el

¹⁰ Miguel León Portilla, *Pueblos originarios y globalización*, cit por, María Bertely Busquets, *Educación indígena del siglo XX en México*, p. 76.

¹¹ La antropología social a la que se hace referencia, se constituye de la posición que se tiene ante los indígenas, la cual, esta basada en el respeto a sus culturas; aplicada por Gamio, y en su caso la sociología práctica tiene que ver con las medidas integracionistas a una cultura nacional mestiza, aplicada por Sáenz.

Estado y al situarlos, en términos retóricos, como ciudadanos con iguales derechos frente a los intereses nacionales”.¹²

Más adelante, con la escuela socialista que puso en práctica el presidente Cárdenas, el Estado aparece como la instancia que define el proyecto educativo y que establece la necesidad de “mexicanizar” a los indígenas a través de la reforma agraria, el acceso a nuevas tecnologías, y su inserción corporativa. De esta forma los indígenas son transformados en ejidatarios y pequeños propietarios incorporados al partido en el poder. Al respecto Bertely comenta que: “Esta incorporación a la sociedad moderna, sin menospreciar la importancia que tiene aumentar la auto estima racial de los indígenas, los erige como actores potenciales del desarrollo industrial y capitalista, asimilándolos al sector campesino y a la conciencia proletaria.”¹³ En esta época, también se crea el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas el cual juega un papel importante en el reconocimiento de los grupos indígenas en relación con el Estado Nación. A esto se le llamó “indigenismo oficial”.

De esta forma, el indigenismo como ideología nacional surge en el periodo posrevolucionario y adquiere fuerza como política de Estado a partir de la presidencia de Lázaro Cárdenas. Como corriente intelectual, plantea el reconocimiento de que la población, aproximadamente la mitad, estaba constituida por diversos grupos indígenas, que hablaban una lengua indígena y que vivían en condiciones económicas y sociales marginadas, comparadas con el resto de la población. Debido a esto la política indigenista se propuso como meta nacional, integrar a los indígenas al proyecto de Nación, y el indigenismo se transformó en la guía de la política nacionalista en lo educativo y cultural.

Por su parte, la creación del Instituto Nacional Indigenista (INI) en 1948 fortalece al indigenismo, y sistematiza sus principios teóricos en las dos siguientes décadas. De esta

¹² Gonzalo Aguirre Beltrán, *Obra antropológica, crítica antropológica*, cit. por, María Bertely Busquets, *Educación indígena del siglo XX en México*, p.78-79.

¹³ María Bertely Busquets, *educación indígena del siglo XX en México*, p. 80.

forma, “La consolidación teórica del indigenismo hace de la escuela un espacio de transición de las culturas locales a la mexicanidad, la civilización y la modernidad. La alfabetización, la preparación técnica y el desarrollo profesional conducen al cambio cultural, y por esa vía a la integración nacional inducida.”¹⁴ En este mismo sentido, Aguirre Beltrán; sostiene que; “...las comunidades tradicionales precapitalistas tienden a incorporarse, como efecto de la evolución social natural.”¹⁵

2.2.1 La creación de la Dirección General de Educación Indígena y la revitalización de las tradiciones indígenas

El periodo de Luis Echeverría se distingue por impulsar las tradiciones de los pueblos indígenas; “...que se traduce en la revitalización de las formas tradicionales de la autoridad indígena (consejos supremos, consejos de ancianos, bastones de mando, etc.), de la ornamentación y el rito (apertura de los centro ceremoniales mazahua y otomí), exaltándose a la vez, la identidad india en una especie de ingeniosa utilería”¹⁶ ciertamente, esta propuesta llegó al punto de exagerar la cultura indígena como original y única de la concepción de Nación; a tal grado que algunos intelectuales adoptaron una visión folklórica exacerbada de los pueblos indígenas. De esta forma, en 1978 se crea la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), que pertenece desde entonces a la Secretaría de Educación Pública. En sus inicios adopta el modelo bilingüe y bicultural, enfoque que en términos generales promueve el respeto a las lenguas indígenas y promueve la adopción del español como segunda lengua sustituyendo al modelo castellanizador regular.¹⁷ En el documento denominado Bases Generales de la Educación Indígena (1986), se expresa que los aspectos lingüísticos a los que

¹⁴ Ibid, p. 85.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ A. Medina, La educación indígena una reflexión antropológica y una propuesta etnográfica, en María Bertely, op. cit, p.86.

¹⁷ La Dirección General de Educación Indígena ofrece, en esta época, cursos de educación preescolar bilingüe y primaria bilingüe y bicultural.

hace referencia el modelo educativo, se distinguen por su coherencia, sistematicidad y capacidad de innovación.

2.2.2 Elementos fundamentales de la educación bicultural bilingüe

El biculturalismo presenta un enfoque dicotómico de la sociedad, ya que retoma la visión etnocéntrica, basada en la concepción de la comunidad indígena, rural, armónica y solidaria; a su vez, opuesta a la vida urbana, el progreso y la civilización. De esta forma, cabe mencionar que el concepto bicultural, aplicado a la educación indígena se sostiene durante el régimen de Miguel de Madrid Hurtado y el de Carlos Salinas de Gortari. Sin embargo, el concepto intercultural ya es usado en esta época, de manera “nominal”,¹⁸ lo cual plantea cambios y concepciones múltiples. Al respecto hay que señalar que en 1990 el término bicultural es reemplazado por el calificativo de intercultural en algunos países de América latina, ya que este término es adoptado por Guatemala en 1985, Chile y Perú en 1993, y Argentina y Bolivia en 1994.¹⁹

La visión dual del modelo educativo bicultural bilingüe agrega un enfoque dicotómico de la sociedad apoyado en las teorías de la reproducción social y en los conceptos de colonialismo, imperialismo y dominación. Bajo un visión marxista aparece la escuela como un aparato ideológico del Estado; y algunos defensores del modelo en ese momento (Díaz-Couder, Bonfil Batalla, C. Yáñez, entre otros) argumentaban que el papel de la educación indígena debía ser enfocado hacia la descolonización, revalorización, resistencia, rescate y preservación de la identidad étnica.

¹⁸ Se argumenta que es nominalmente, ya que oficialmente ni siquiera aparece en documentos como el Programa de modernización de la educación indígena 1990-1994 y en el manual para el docente indígena 1991, sin embargo en el medio intelectual y en diversos países ya se hace mención del mismo.

¹⁹ Elba Gigante, La educación bilingüe bicultural en algunas constituciones políticas, p. 43-45.

En general, son varios los aspectos con los cuales contribuye el modelo a la construcción de una educación pertinente para el medio indígena; y al respecto Bertely menciona que “la década -de los ochenta- se caracteriza por una amplia discusión acerca del carácter y los logros de la educación bilingüe y bicultural. El área de conocimiento que más se desarrolla se refiere a los estudios sociolingüísticos y de lingüística aplicada. Los primeros esfuerzos, iniciados entre otros por Gloria Bravo Ahúja, se enfocan al estudio del proceso de castellanización y de la enseñanza del castellano como segunda lengua. Este enfoque es distinto del que motiva el análisis del contexto sociolingüístico regional y nacional en que se enmarca tanto la relación entre bilingüismo y educación, como la aplicación de la modalidad implantada por la DGEI”.²⁰

De esta forma la educación bicultural se define bajo el supuesto de la participación de dos culturas en el proceso educativo, presentando limitaciones que “...proviene no solamente de la denominación y la concepción implícita de cultura, sino de un tratamiento pedagógico poco pertinente y de una insuficiente conceptualización de las categorías que sustentan al modelo.”²¹

En el caso del Congreso Indigenista Interamericano, en 1980 a propuesta del Foro de Movimientos Indígenas e Indigenismo, se señala que “...la educación indígena es bilingüe y bicultural, *indígena* porque es necesario contar con los pueblos y profesionales indios para su diseño, ejecución y evaluación; *bilingüe* porque desarrolla de manera sistemática el propio idioma del niño y del español como segunda lengua; y *bicultural* porque los programas se basan en las raíces culturales del pensamiento y de la trayectoria histórica de los grupos étnicos, que se articulan con los elementos de las culturas nacionales. Esta redefinición del modelo indígena se tradujo en una serie de acciones institucionales, proyectos y programas,

²⁰ María Bertely, op. cit. p. 90-91.

²¹ Elba Gigante, Una interpretación de la interculturalidad en la escuela, p. 49.

espacios editoriales y de investigación, así como en el impulso y reconocimiento a diversas organizaciones indígenas.²²

Además de las anteriores, otras de las características importantes del modelo son las siguientes:

- El modelo intercultural bilingüe se institucionaliza en la década de los setenta en el contexto del indigenismo.
- Desde su origen se apoya en la idea del colonialismo interno, el cual hace referencia a la dominación y explotación de la “cultura mestiza” de origen occidental sobre la cultura indígena.
- Se argumenta que hay una correspondencia entre lengua, cultura y etnia; las cuales tienen cualidades exclusivas y esencialistas, asimismo se le asigna un papel emblemático a las lenguas y cultura en la escuela.
- En el diseño curricular, el modelo se presentó como una agregación, es decir, el currículo general, y; en segundo plano; contenidos propios y étnicos.

La crítica que normalmente recibió el modelo, tenía que ver con una posición ideológica de la educación, que predominó sobre todo a principios de la década de los setenta y a finales de los ochenta, en donde, la educación debía jugar un rol fundamental en la emancipación de la sociedad, ya que “A pesar de la retórica bilingüe bicultural, las instituciones encargadas de implementar la educación para los indígenas, como la DGEI, tienen una función mediatizadora que busca su integración al sistema productivo dominante, favoreciendo para esto la reproducción de una ideología con tintes colonialistas, que históricamente atribuye al indígena una naturaleza sumisa de aceptación de su posición social como “marginado”. De esta manera los postulados de lo bilingüe bicultural tienden a crear ilusión de un mundo feliz en el cual la

²² Elba Gigante, Educación y pueblos indígenas en México, p. 252

lengua y la cultura aparecen como entes immaculados en esferas de cristal, totalmente libres del contacto conflictivo con las estructuras sociales clasistas de la cultura nacional.”²³

Por otro lado, algunos de los problemas que presentó el modelo, fue al pretender desarrollar ideas innovadoras en lo pedagógico, lo que hizo que predominara la práctica docente transmisora y centrada en los materiales; asimismo destaca el hecho de que la enseñanza de la lengua materna se desarrollara bajo una concepción de proceso de alfabetización y no de uso cotidiano y a aprendizaje de los contenidos escolares.

Sin embargo, un hecho que destacó fundamentalmente fue que el modelo tuvo apuros para plasmar el reconocimiento y respeto a la diversidad en la escuela, en la comunidad y en el país en general. Al respecto Elba Gigante menciona que el modelo bicultural bilingüe, presentó “...dificultades para plasmar el pluralismo en la escuela; plantea conflictos entre lo propio y lo ajeno y constituye una permanente amenaza de exclusión de los elementos de una y otra cultura; propicia ambivalencia frente a la educación escolarizada para los niños indígenas”.²⁴

Cabe destacar que el modelo bicultural bilingüe, representó la base conductora de la administración de la educación indígena, por lo menos hasta el desarrollo del régimen de Carlos Salinas de Gortari, período en cual, a través de la modernización educativa, se dan visos para plantear un enfoque intercultural para la educación indígena.

2.3 La modernización educativa en el régimen de Carlos Salinas de Gortari

La gestión del expresidente Carlos Salinas de Gortari, se distinguió por la utilización del concepto de modernización como propósito de su gobierno, lo cual, se manifestó en el Plan

²³ José Antonio Flores Farfán, “Elementos para un análisis crítico de la educación bilingüe bicultural”, pp. 42-43.

²⁴ Elba Gigante, Una interpretación de la interculturalidad en la escuela, p. 50.

Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994, que consistió en replantear la dimensión y acción del Estado en diferentes ámbitos. Carlos Salinas de Gortari menciona, que la modernización de México tiene el propósito de “...hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales, mediante una innovación para producir y crear empleos; eliminación de obstáculos para desatar la iniciativa y creatividad de los mexicanos; y obligación para el Estado de cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales”.²⁵

En este mismo sentido, la educación no estuvo exenta de su utilización; esto se hace evidente en la presentación del Programa de Modernización Educativa 1989-1994. Sin embargo, antes es necesario plantearse qué es la modernización y cómo se ha traducido este proceso en México.

2.3.1 Idea de modernización como proceso transformador

Desde el punto de vista histórico, la modernización se desarrolla en Europa, a partir del siglo XVII, y se consolida con la Revolución Francesa y la Revolución Industrial. También en América del Norte, a partir del siglo XIX se lleva a cabo este proceso, el cual se caracteriza por traer cambios importantes en los ámbitos social, político, económico y cultural, que permiten “...identificar transformaciones en diversos campos tales como la urbanización, la industrialización, la secularización, la democratización y la participación de los medios de comunicación”.²⁶

La modernización implica una serie de cambios que determinan la conformación de los estados modernos, que afectan a la esfera económica, social, política y cultural. En lo económico, da lugar al crecimiento industrial con alto nivel de tecnología, tendiente a elevar la producción, aunado a esto, el desarrollo en las unidades de la actividad económica, representada por la producción, el consumo y la comercialización, con lo cual se amplían los

²⁵ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. xiii.

²⁶ María del Carmen Pardo, La modernización administrativa en México., p.19.

mercados como parte fundamental de este proceso. Se distingue por una mayor participación de la sociedad en la búsqueda de su mejoría, es decir, más dinámica, y que obliga a los gobiernos a que adopten medidas de bienestar social; así en los estados que emprenden este proceso, “...las políticas sociales de los gobiernos, la justicia fue la preocupación principal y también el mantenimiento del orden”.²⁷

Respecto al ámbito cultural, el proceso de modernización pretende una mayor especialización y tecnificación para que se adapte a los requerimientos de las esferas política y económica de la sociedad moderna. También “...se caracteriza por la diferenciación creciente de los elementos fundamentales de los principales sistemas culturales y de valores, es decir, la religión, la filosofía y la ciencia; la difusión de la alfabetización y de la educación secular; un sistema institucional más complejo, para cultivar y perfeccionar los roles de la especialidad, basados sobre disciplinas intelectuales...”,²⁸ en virtud de una mayor participación de la sociedad se desarrollan grupos y organizaciones culturales.

El proceso de modernización se traduce como un concepto y modo de vida que permite a la sociedad avanzar hacia el bienestar, la cual deberá adaptarse a los cambios ya que “...la modernización se convierte en una concepción que entiende el cambio en términos de evolución, pero sustentado en nuevas bases hipotéticas bien distintas que explican que el cambio es consustancial a la sociedad, que debe ser capaz de enfrentarse a problemas esenciales, para los cuales no tiene ni puede tener soluciones prefijadas”.²⁹

De acuerdo con lo anterior, se puede definir a la modernización como un proceso constante de cambio en los ámbitos político, social, económico y cultural, para buscar una mejoría en la sociedad; involucra un proceso evolutivo y de transformación del Estado, tendiente al desarrollo político y económico, en donde la sociedad por su carácter dinámico crea ciertos problemas en cuanto a la oposición a estas modificaciones, por lo cual las instituciones deberán adaptarse y conciliar o “negociar” con la sociedad civil. Al respecto, Eisenstadt

²⁷ S.N Eisenstadt, Modernización, movimientos de protesta y cambio social, p.49.

²⁸ E. Shils, Political development in new states, p.265-292, 379-411, cit. por S.N Eisenstadt, Modernización, movimientos de..., p.1

²⁹ Omar Guerrero, El Estado en la era de la modernización, p.21

menciona que “...el éxito o el fracaso obedecen a la capacidad de adaptación de las instituciones a los nuevos tipos de problemas y organizaciones, o a su posibilidad para absorber cambios y movimientos de protesta que son inherentes a la modernización”.³⁰ Así, las instituciones sufren cambios para su desarrollo trabajando en la especialización de ciertas capacidades de atención.

Los efectos sociales, las crecientes diferenciaciones de roles y la organización del complejo de la sociedad son dirigidas y gobernadas conscientemente por el proceso de modernización, considerado por Omar Guerrero como un desarrollo que requiere de tres condiciones: “...un sistema social capaz de realizar innovaciones constantes, sin desfallecer y aceptar la posibilidad del cambio; estructuras sociales diferenciadas y flexibles, y una organización social que brinde la capacitación y el conocimiento necesarios para vivir en un mundo tecnológicamente avanzado”.³¹ Cabe mencionar que la aceptación de transformación por parte de la sociedad, surge de la necesidad real de cambio y la credibilidad de las acciones tomadas por el grupo gobernante.

Las transformaciones en las diferentes esferas de un sistema son características de la modernización en Europa durante las revoluciones francesa e industrial, estos cambios se han difundido a otros Estados, abarcan una constante modificación en los diferentes sectores, ya que “... es un proceso abierto y continuo de interacción entre las diversas instituciones, las diversas culturas y las diversas técnicas”.³² Es importante distinguir que en este proceso cada Estado adopta sus medidas e instrumentos propios para lograr la meta hacia los fines deseados, por lo que la modernización en México no debe verse como un caso aislado de las características de este proceso.

2.3.2 La modernización en México

³⁰ S.N Eisenstadt, Ensayos sobre cambio social y la modernización , p.65.

³¹ Omar Guerrero, Op. cit., p.20.

³² Norberto Bobbio, Diccionario de política , p.988.

En el Estado mexicano se ha formulado en varias ocasiones un proceso de modernización, para consolidarlo como un Estado Moderno que abarque una confianza tal en la vida pública, política y privada que haga suyo el fin del bien social y permita el desarrollo constante en las esferas política, social y económica, y para pugnar porque su forma de vida se desenvuelva en un contexto de buen gobierno.

Para Leonard Binder “...la modernización está correlacionada con el desarrollo político, y ambos son una forma de cambio que puede ser necesario, usual o accidental en la historia. Existe consenso en el sentido de que el desarrollo político y la modernización surgieron relacionados”.³³ El caso de México, su modernización política se ha basado históricamente en el fortalecimiento de un partido, al rededor del cual gira toda actividad a nivel nacional. Omar Guerrero menciona que en los países europeos estas transformaciones ocasionaron un desarrollo político, sin embargo, “México nutrió su modernización posrevolucionaria con base en el desarrollo político estrechado en un sistema de partido dominante”.³⁴

La modernización plantea un desarrollo industrial, que en el caso de México se genera con apoyo estatal, sobre todo en el plano comercial y productivo, lo que poco a poco fue creando un Estado interventor en la esfera social, económica y política. “En Europa la industrialización fue el producto de la modernización, pero en Asia, África y América Latina aquella emergió del desarrollo del comercio y la actividad gubernamental”.³⁵ Así, en nuestro país, la nacionalización fue muy importante para la transformación ya que ella permitió el tránsito hacia la industrialización.

De acuerdo con lo anterior, históricamente en México el proceso de modernización se desenvuelve en el contexto de Estado interventor o de bienestar, el cual tiene una participación en la producción y distribución de la riqueza, sobre todo, porque “...su carácter de propietario y administrador se intensifica de manera sobresaliente. Se constituye en propietario de empresas productivas, comerciales y de servicios”.³⁶ Asimismo, la modernización se

³³ Leonard Binder, “La crisis del desarrollo político”, p.39-69, cit. por Omar Guerrero, Op. cit., p.16-17.

³⁴ *Ibid.*, p.17.

³⁵ David Apter, “ La política de la Modernización”, p.63, cit. por Omar Guerrero, Op. cit ; p.19.

³⁶ Ricardo Uvalle Berrones, Los nuevos derroteros..., p.83.

desarrolla bajo el esquema de un partido dominante de Estado en el cual quedan incorporados los sectores de la sociedad.

El Estado de Bienestar en México es funcional y se desarrolla hasta fines de los sesenta, ya que en “...la década de los setenta y ochenta se caracterizan por el agotamiento de un modo de intervención estatal que no es eficaz para tiempos de competencia abierta, de revitalización de la vida pública y de una globalización sin precedente que tiene en la tecnología a una de sus fuerzas más productivas”.³⁷ Esto justifica el contexto en el que se desarrolló el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994); que orientó su accionar hacia la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) y la incorporación de México a la Organización para el desarrollo y Cooperación Económica (OCDE).

En el régimen presidido por Carlos Salinas de Gortari, se plantea una transformación del Estado, principalmente justificada por dos causas: primera, la poca funcionalidad del intervencionismo estatal; como respuesta a esto se continúa con el proceso de privatización, tan solo en el caso de los organismos y empresas paraestatales; de 1,155 que se tenían en 1988, se paso a un total de 280 para 1990 (ver anexo 1); segunda, los cambios que se presentan al exterior. Los cambios emprendidos en diferentes países representan una gran influencia para las transformaciones llevadas a cabo en México, ya que se van generando al exterior una serie de “...procesos de globalización, interdependencia e incertidumbre, causa y efecto, a su vez de los cambios en la naturaleza y estructura de operación de los mercados...nuevo sistema de comercio internacional donde el comercio complementario y competitivo da paso al comercio adversario de los bloques regionales...”,³⁸ lo que obliga a que el país se inserte en el contexto internacional.

Los procesos de cambio que vive México influidos tanto por la crisis del Estado interventor, como por las transformaciones en el ámbito internacional, son planteados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994 como la modernización de México, consistente en replantear la dimensión y acción del Estado en los diferentes ámbitos. Carlos Salinas de Gortari

³⁷ Ibid., p. 93.

³⁸ René Villareal, Liberalismo social y reforma del Estado, p. 10.

menciona, que la modernización de México es para “...hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales, mediante una innovación para producir y crear empleos; eliminación de obstáculos para desatar la iniciativa y creatividad de los mexicanos; y obligación para el Estado de cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales”.³⁹

Para el presente estudio es de importancia el análisis de la política educativa en el periodo 1989-1994, ya que en este periodo es incorporado el concepto de modernización en toda la política emprendida por Carlos Salinas de Gortari. Él mismo plantea una reforma del Estado interventor que muestra su poca funcionalidad en una sociedad cambiante que demanda mejoría ante, “... una crisis donde la intervención del Estado en la vida económica no es funcional y no puede remontarse la propia crisis para volver a la situación anterior a ella, es decir, a la etapa donde el gasto y la inversión pública movían el protagonismo estatal”.⁴⁰

2.3.3 La política de modernización educativa

Los patrones de desarrollo del sistema educativo se vieron afectados a finales de los años ochenta (ver anexo 2), ya que se estancó el acelerado ritmo de crecimiento en la matrícula en todos los niveles. De esta forma, el sistema educativo nacional llegó a niveles considerables de agotamiento, que el mismo gobierno no reconoció, señalando que “Actualmente cerca de 300 mil niños mexicanos, 2% del total no tienen acceso a la escuela. Cerca de 800 mil alumnos abandonan cada año la educación primaria y un millón 7000 mil niños de diez a catorce años de edad no están matriculados. Sólo el 54 % de los 14.6 millones de alumnos concluyen sus estudios de primaria en seis años y se advierten disparidades de hasta uno a cuatro en los promedios de escolaridad en sectores de población rural, en contraste con la urbana. La capacidad y organización del sistema resultan en un rezago desigualmente distribuido”.⁴¹

En este mismo sentido, tanto el incremento en los índices de deserción como el analfabetismo (12.4 % promedio nacional) fueron indicadores del problema, a tal grado que “...se puso en

³⁹ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. XIII.

⁴⁰ *Ibidem.*, p.87.

⁴¹ Secretaría de Educación Pública, Programa para la Modernización Educativa 1989-1994; p. 8.

tela de juicio la calidad del servicio, sobre todo en educación básica⁴², afirmando que los contenidos, planes, programas y materiales eran inadecuados”.⁴³

La respuesta a la situación que rodeaba a la educación en ese momento, se planteó en la política educativa de modernización, la cual se expresó en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. Por su parte los propósitos, directrices y estrategias, que dieron conducción a la educación indígena, se plasmaron en el Programa para la Modernización de la Educación Indígena 1989-1994. Cabe mencionar que durante el periodo abordado se llevaron a cabo acciones que influyeron en la administración de la educación en general, como son: el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, signado en 1992, la reforma al artículo 3° constitucional de 1992; y la expedición de la Ley General de Educación,⁴⁴ actualmente vigente.

2.3.3.1 La estrategia de modernización educativa en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

En el PND, se destacó la importancia de la educación reiterando el acceso a la misma como un derecho constitucional y la obligación del Estado para conducirla, dando presencia a lo expresado en el Marco Jurídico Nacional. Un punto importante en el contenido de éste, es el reconocimiento de la problemática educativa, destacando el rezago, la falta de pertinencia y equidad de la educación. Lo que por ende, justificó la necesidad de modernizar el sector, es decir, se llevó a cabo un proceso para la revisión y replanteamiento de todo el sistema educativo con el fin de enfrentar la problemática que presentaba, abarcando al sistema

⁴² Es importante señalar que la educación indígena se ha concentrado en el nivel de educación básica, -por lo que es necesario definir este último concepto, desde la perspectiva actual-. De esta forma, a partir de 1993, con la creación de la Ley General de Educación, se entiende por educación básica al conjunto de los ciclos correspondientes a educación preescolar, primaria y secundaria. Pero desde una perspectiva formativa, la educación básica busca fomentar la responsabilidad de los sujetos para respetar y enriquecer su herencia cultural y lingüística, más que un fin en sí misma, es la base para un aprendizaje y desarrollo humano permanente sobre la cual construir sistemáticamente nuevos niveles y nuevos tipos de educación y capacitación. Asimismo, en el sistema educativo nacional se puede entender como el segmento de la educación intencionada e institucionalizada que realiza la sociedad, mediante los servicios que este sistema ofrece, para que los individuos obtengan los conocimientos, habilidades, hábitos, actitudes y valores fundamentales que le permita continuar aprendiendo.

⁴³ Gregorio Hernández, Reformas educativas y nueva Ley de educación..., p. 17.

⁴⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993.

educativo en su totalidad, al escolarizado en todos sus niveles y a todos los sectores de la población, especialmente a los de las zonas marginadas, rural e indígena.

Por otra parte, en el Plan se expresó el reconocimiento a la labor docente por su papel preponderante, lo que justificó la promoción del mejoramiento de su preparación, la revaloración del trabajo y el mejoramiento de su nivel de vida.

Un elemento fundamental de la política educativa, es la necesidad de descentralizar el sector “... de acuerdo a las características de cada entidad (...) sin menos cabo de mantener la unidad necesaria del sistema educativo nacional”,⁴⁵ lo que implicó la delegación de responsabilidades a las entidades federativas en cuanto a la planeación y operación de los servicios, quedando la federación con la responsabilidad normativa y de orientación de la directriz de la educación.

En general, los objetivos que orientaron la política educativa durante el periodo 1989-1994, señalados en el Plan Nacional de Desarrollo son los siguientes:

- Mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional;
- Elevar la escolaridad de la población;
- Descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad; y
- Fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo.⁴⁶

2.3.3.2 Elaboración y Contenido del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994

El proceso político-electoral, que llevó al poder a Carlos Salinas de Gortari en 1988, fue y sigue siendo muy cuestionado; por lo que una vez que éste arriba al poder fue necesario lograr

⁴⁵ Poder Ejecutivo Federal , Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 , p. 103.

⁴⁶ Ibidem, p. 104

cierto grado de legitimidad, para ello, entre otras cosas incluyó en su discurso la participación de la sociedad, a través de la corresponsabilidad y la solidaridad. De esta forma la política educativa no quedó exenta de este discurso.

La formulación del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, se justificó a través de los trabajos emprendidos por la Comisión Nacional para la Consulta sobre la Modernización de la Educación, en donde con una amplia participación de los maestros, padres de familia, autoridades, intelectuales, investigadores, representantes de los sectores sociales y el gobierno se redactó el Programa; lo cual fue muy difundido, debido a que el eje discursivo de toda la política Salinista residía en la participación y la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad. En este sentido, el Programa se destacó por dos ejes de orientación, el de la reforma curricular y el del funcionamiento del sistema educativo.

El programa se sustentó en el contenido del marco constitucional, por tal motivo, se señaló que la modernización educativa se fundamenta; “...en el progreso científico y la lucha contra la ignorancia y sus efectos, contra la servidumbre y los prejuicios; ya que,... promueve el mejoramiento económico social y cultural del pueblo”.⁴⁷

En cuanto a la estructura educativa, era notorio el centralismo de la administración de la educación, las decisiones y acciones se concentraban en el gobierno federal; lo cual; entorpecía la operación a nivel estatal; esto hizo que se replanteara la estructura y organización educativa, aunado a esto destacaban los problemas de rezago educativo, la insuficiente vinculación instituciones educativas-sociedad, el estancamiento educativo y la falta de financiamiento. De esta forma la modernización del sector planeaba que los retos del sistema educativo se agrupaban en la descentralización, el rezago educativo, el cambio estructural de vinculación entre el ámbito escolar y productivo, el avance científico y tecnológico y la inversión educativa.

De esta forma, la política de modernización educativa contenida en el Programa, “...define el método y el sentido con los cuales el gobierno de la República ejerce las facultades y asume

las responsabilidades que la Constitución le atribuye en materia de educación pública. Con el concurso colectivo se han localizado los problemas por resolver y se han definido estrategias para desencadenar un proceso de interacción e innovación permanentes y alcanzar los objetivos propuestos. Los protagonistas del hecho educativo precisarán con su acción decidida las vías propuestas”.⁴⁸

En este sentido, “Los cambios estructurales que caracterizan la educación moderna se han de realizar considerando la vinculación de cada uno de los elementos del sistema educativo desde tres perspectivas:

- La democracia, entendida en su sentido constitucional; régimen jurídico y sistema de vida;
- La justicia, que orienta la acción hacia el propósito de que todos los mexicanos efectivamente disfruten de buenos servicios educativos y
- El desarrollo, que compromete a los usuarios de los diversos niveles educativos con la productividad para elevar los niveles de bienestar de todos los mexicanos.

Estos enfoques afectarán necesariamente la educación nacional por lo que se refiere a la calidad, cobertura y administración de servicios.”⁴⁹ Dichos elementos y los retos ya mencionados se convirtieron en los criterios normativos de la modernización educativa.

Por otra parte, en el Programa se hizo mención sobre la importancia que tiene la educación primaria, la cual fue identificada como el componente básico, ya que se encarga de ofrecer una formación esencial y propiciar una mejor calidad de vida; aunado a esto y en relación a la educación indígena, se hace mención sobre la necesidad de “Reforzar en la educación primaria ofrecida a los niños indígenas la enseñanza del español, con el propósito de que logren una competencia lingüística satisfactoria para desenvolverse en cualquier medio. Asimismo, se intensificarán en este nivel educativo las manifestaciones culturales de las comunidades indígenas. Asimismo, imprimir en la población indígena una educación primaria que provea los contenidos generales que posibiliten la realización plena de los educandos como

⁴⁷ Poder Ejecutivo Federal, Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, p.3.

⁴⁸ Ibidem, p.16.

⁴⁹ Ibidem, P.18-19.

ciudadanos mexicanos y, al mismo tiempo, los contenidos particulares que fortalezcan su libertad indiscutible, como integrantes de una etnia, de conservar y cultivar sus valores hábitos y tradiciones”.⁵⁰

2.3.3.3 Componentes del Programa para la Modernización de la Educación Indígena 1990-1994

Elaborado a partir de los lineamientos generales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo que propuso el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, el Programa para la Modernización de la Educación Indígena (1990-1994); establece los propósitos, y directrices de la política educativa para el medio indígena.

En esta época, el enfoque educativo que daba orientación a la educación indígena era el intercultural bilingüe. por lo que se pone énfasis en la que uno de los grandes retos es lograr su vinculación con el desarrollo nacional, descartando el desarrollo de la cultura original de cada grupo étnico; De esta forma el programa menciona que: “El reto de la educación indígena es hacerla congruente con el Desarrollo Nacional. Por ello es necesario elevar la calidad y los contenidos y métodos, articular niveles, y vincularse a procesos productivos; equipar y ampliar la infraestructura educativa e incorporar a los padres de familia, a las comunidades y a la sociedad en general, en su desarrollo. Asimismo, será indispensable capacitar y mejorar las condiciones de vida del magisterio bilingüe a fin de que mantenga su fiel tradición, de ser la mejor plataforma para fincar las bases del futuro”.⁵¹

En su contenido el programa promovió el impulso del modelo educativo bilingüe bicultural y desarrolló seis líneas de acción:

1. Se propuso la consolidación de planes y programas de educación básica para el medio indígena, la renovación de contenidos, la vinculación de la educación a los procesos

⁵⁰ Ibidem, p. 55.

⁵¹ Dirección General de educación Indígena, SEP, Programa para la Modernización de la Educación Indígena 1990-1994, p. 7.

educativos y la articulación de sus niveles; como parte de la línea de acción de **Desarrollo Curricular**.

2. Ampliar la cobertura educativa de acuerdo a las necesidades de la dinámica poblacional y la construcción, equipamiento y mantenimiento de las instalaciones escolares corresponderían a la formulación hecha en la **Atención a la Demanda**.
3. La línea denominada **Administración Educativa**, argumentaba que la función educativas llevaría a cabo mediante la coordinación y mecanismos administrativos flexibles.
4. La capacitación, actualización y profesionalización de las personas que intervienen en el hecho educativo se apegarán los preceptos de un proyecto de superación académica, tal como lo señaló en su momento la línea de **Superación Académica**.
5. En cuanto a la **Participación Social**, el programa señalaba que, ésta se promovería mediante la concertación con los padres de familia, maestros, autoridades escolares, autoridades del gobierno municipal, estatal y federal.
6. Por último, la **Porción y Fortalecimiento Educativo**; señalaba que los servicios de extensión educativa se reestructuraran y reorganizaran para funcionar como apoyo a las actividades para abatir la deserción y reprobación escolar.

La Modernización Educativa planteada desde la perspectiva de el Plan nacional y los programas sectoriales, poco aportaron para un cambio sustantivo, que promoviera una discusión clara de las necesidades educativas apoyadas en el respeto a la diversidad cultural y lingüística, y en la convivencia e interrelación entre las diversas culturas del país, incluyendo la cultura mestiza. Sin embargo, en un plano mayor; esta modernización “...abre condiciones inéditas para la educación bilingüe intercultural en nuestro país, no sólo por los términos legales tan favorables que se establecen para atender las desigualdades socioeconómicas y la diversidad cultural del país, sino por el reconocimiento explícito de las necesidades de tomar en cuenta las características lingüísticas y culturales en el desarrollo del currículo de educación básica, como mayor garantía del logro efectivo de los aprendizajes”.⁵²

De esta forma, a partir de 1990, se llevan a cabo diversos acuerdos, suscripción de convenios y establecimiento de disposiciones legales trascendentes para plantear cambios en la educación que el Estado ofrece a los grupos indígenas.

2.3.3.4 El convenio 169 de la OIT y El Acuerdo Nacional para Modernización Educativa

En 1990 el gobierno mexicano suscribió y ratificó el convenio 169 sobre los pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el cual se reconoce el derecho a una educación culturalmente pertinente, de esta forma el gobierno, tiene el compromiso de desarrollar, a través de la administración de la educación, un modelo educativo pertinente y participativo en su diseño y administración. Al respecto, el artículo 27 de dicho acuerdo señala que: “Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos, a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas”.⁵³

Asimismo, el convenio reconoce que la educación deberá promover el uso del idioma materno en el proceso educativo, de la misma forma el artículo 28 menciona que: “Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.”⁵⁴

⁵² María de Ibarrola, Editorial, en Revista Básica, “Educación Intercultural”, No. 8, Año II, Nov/Dic, p. 23.

⁵³ Organización Internacional del Trabajo, convenio sobre los pueblos indígenas y tribales No. 168, 1989.

⁵⁴ Ibid.

En términos generales el contenido del convenio 169, se retoma en el modelo educativo bicultural bilingüe, pero sobre todo su suscripción y ratificación abren la discusión para buscar una educación pertinente que atienda la diversidad cultural del país.

Por otro lado, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica firmado en 1992 representó “...la culminación de una etapa signada por dificultades y tensiones respecto al sentido y las actividades de la denominada modernización educativa; fue significativo el cambio del secretario de Educación Pública cuatro meses antes. Dicho acuerdo representó una transformación de las relaciones entre los actores políticos que siempre influyeron en el sistema educativo mexicano: el gobierno federal, el SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la educación) y los gobiernos de los estados. Los principales elementos del Acuerdo fueron: (i) reorganización nacional del sistema educativo, “federalizando” (descentralizando) la operación y administración directa del servicio escolar a los estados y creando Consejos de Participación Social en los ámbitos escolar, municipal, estatal y nacional; (ii) reformulación de los contenidos y materiales, con nuevos planes de estudio y nuevos libros de texto gratuitos para la primaria; (iii) revalorización de la función magisterial, considerando seis aspectos: formación de docentes, actualización, salario profesional, vivienda, carrera magisterial y aprecio social por su trabajo.”⁵⁵

Sin embargo, el acuerdo no hace menciones explícitas en lo que respecta a la educación indígena; pero al abordar la educación básica se incluye en todas las disposiciones; así, la orientación de la misma se basa en: la reorganización de responsabilidades sobre la prestación de los servicios educativos que ofrecen los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal; los nuevos esquemas de participación social, la adecuación de planes, programas y contenidos y la revalorización de la función magisterial.

Al respecto el acuerdo menciona que; “La estrategia de modernización del país y la reforma del Estado requieren que se aceleren los cambios en el orden educativo. Al igual que en las otras esferas de la vida nacional, este trabajo implica una nueva relación entre el Estado y la sociedad, y de los niveles de gobierno entre sí y supone, en general, una participación más

intensa de la sociedad en el campo de la educación. En esta articulación moderna del Estado y la sociedad, los vínculos entre escuela y comunidad adquieren una importancia especial. De acuerdo con el legado de nuestro liberalismo social, la educación debe concebirse como pilar del desarrollo integral del país”.⁵⁶

Los acuerdos concretados en mayo de 1992, son de relevancia para la construcción de un modelo educativo desarrollado bajo el enfoque intercultural bilingüe, ya que, la propuestas planteadas en torno a la educación básica influyen en la forma de atención educativa para los pueblos indígenas.

2.3.3.5 La reforma legal-educativa como parte de la modernización del sector

La Constitución Política es reflejo de cómo se organiza el modo de vida de una nación, es así que en pro de la modernización de México se realizaron una serie de enmiendas al marco constitucional que abrieron paso a la transformación en diferentes sectores, ya que “...buena parte del impulso transformador del régimen salinista se encuentra en la reformas constitucionales que comprenden el sistema electoral, la reprivatización bancaria, los derechos humanos, la propiedad rural, el estatuto de las iglesias, los derechos de los indígenas y la lucha contra el narcotráfico”.⁵⁷

De esta forma, el agregado a la Constitución que se hace en 1991, aunque no es una reforma netamente educativa, es de gran importancia para los pueblos indígenas ya que se reconocen los derechos culturales de los indígenas y el compromiso de proteger y promover el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres y organización social, es así que, el Artículo 4º Constitucional señala que: “La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.”⁵⁸

⁵⁵ José Rivero, Educación y exclusión en América Latina, p. 226.

⁵⁶ Juan Francisco Arroyo, Legislación educativa, p. 385.

⁵⁷ Javier López Moreno, Reformas constitucionales para la modernización , p.13.

⁵⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1995, p. 4.

En el caso del artículo 3° Constitucional, la reforma de 1992 introduce el concepto de derecho a la educación; asimismo se declara la obligatoriedad de la educación primaria y secundaria; lo que dificulta la concreción de este nivel para el medio indígena debido a que aun no existe en nivel que corresponde a la secundaria indígena. Otro cambio de importancia fue la eliminación de aspectos que dificultaban la participación de particulares e iglesia en actividades educativas de nivel básico y normal.

Por otro lado, la Ley General de Educación, fue aprobada por ambas Cámaras del Congreso en agosto de 1993, destacando la reglamentación de responsabilidades que asumiría el gobierno federal, los gobiernos de los Estados y los municipios en cuanto a la prestación de servicios educativos. De esta forma las atribuciones responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública a nivel nacional, son tres: la normativa, en términos de diseñar, promover y dar seguimiento a la ejecución de la política educativa (planes y programas de estudio de educación básica y normal); la compensatoria , que tiene que ver con el manejo y distribución de recursos para equipamiento e infraestructura y la evaluativa con el fin de dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos de la política educativa.

Asimismo, la Ley establece artículos referidos a la equidad, calidad y pertinencia de la educación, la evaluación del sistema educativo y la participación social en la conducción de la educación. Algo que es importante y que ha sido visto como un hito por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, es el hecho de que se mencionará la creación de un Sistema Nacional de Formación, Actualización y Superación del magisterio y del compromiso del Estado de otorgar un salario profesional al sector docente.

En cuanto al capítulo III, referido a la equidad “...es un acierto original en el nivel internacional, ya que por primera vez compromete al Estado a asegurar la equidad en el acceso y la permanencia en el servicio educativo, con miras a lograr una educación de calidad y pertinencia para todos lo grupos sociales del país”.⁵⁹

Ciertamente los cambios legales y en general la modernización educativa planteada en el régimen de Carlos Salinas de Gortari no termina con el fin de su gobierno, sobre todo por que los ejes discursivos que le dieron sustento y legitimidad, como la calidad, pertinencia y equidad, siguen siendo una tarea pendiente, y al mismo tiempo un reto para la administración de la educación indígena; en tanto deberá de construirse una educación que respete la diversidad y al mismo tiempo se constituya en el medio para consolidar una sociedad más justa.

2.4 El paradigma de la educación intercultural para el medio indígena: un desafío actual

En la última década se ha conquistado una dimensión política e institucional para la atención de los pueblos indios, en donde la educación no ha sido excluida; sobre todo por que se trabaja en la construcción de un modelo que sea pertinente culturalmente, y viable políticamente, que a su vez rebase a sus antecesores también fundamentados en la educación multicultural.⁶⁰ De esta forma, la construcción de un modelo educativo pertinente, que atienda la diversidad étnica, cultural y lingüística parte del concepto de interculturalidad, y se ha propuesto su construcción rodeado e influenciado por una serie de procesos sociales, económicos y políticos importantes.

2.4.1 El concepto de interculturalidad

Antes de continuar con el estudio de la educación intercultural, es necesario abordar el concepto de interculturalidad, el cual está en proceso de construcción, sin embargo para vincularse con la educación es necesario tener una postura del mismo. Con base en esto nos dice Clanet: “...que el interculturalismo es el conjunto de procesos –psicológicos, grupales e institucionales- generados por la interacción de culturas, en una interacción de intercambios recíprocos y en una perspectiva de salvaguarda de una relativa identidad cultural de los

⁵⁹ María de Ibarrola, Editorial, “Educación Intercultural”, en Revista Básica, No. 8, Año II, Nov./Dic; p. 24.

⁶⁰ La educación multicultural, se caracteriza por la atención educativa de los diversos grupos étnicos, reconociendo características particulares de cada uno e incorporando estas en el currículo, también se identifica por atender los derechos culturales de las minorías de mediante vías paralelas de escolarización.

participantes”.⁶¹ De esta forma se concreta el enriquecimiento entre dos culturas o más, mediante la comunicación e interacción.

Ante esta situación se deriva una serie de conceptos que plantean la diversidad desde diferentes ópticas, de esta forma el término interculturalismo denota la interrelación de diversas culturas, por su parte los términos multiculturalismo y pluriculturalismo hacen referencia simplemente a la presencia de varias culturas en una misma sociedad. Sin embargo, señala Muñoz Sedano que; “Cuando estos términos se utilizan aisladamente comparten el mismo campo semántico. Así es más frecuente el término “multicultural” en la bibliografía anglosajona y el “intercultural” en la europea continental”.⁶²

El concepto de interculturalidad va más allá de lo que propone la pluriculturalidad, está última, es un concepto utilizado en nuestra Constitución, *bajo el supuesto de igualdad semántica*, que señala que México es un país pluricultural; lo que simplemente supone la existencia de diversas culturas en un mismo territorio.

Por otro lado, el concepto de multiculturalidad no supone el respeto que deben tenerse las diversas culturas, de esta forma se pueden desarrollar relaciones de segregación y discriminación entre culturas, cuando existe una realidad multicultural. Al respecto, Sylvia Schmelkes señala que; “A diferencia de la realidad multicultural, la realidad intercultural supone una relación e interacción entre grupos humanos con culturas distintas. Pero supone que esta relación se da en condiciones de igualdad entre ambas culturas. La interculturalidad, desde su concepción misma, niega la existencia de asimetrías debidas a relaciones de poder. Asume que la diversidad es una riqueza. A diferencia del integracionismo, o de la segregación y el olvido, en donde lo que se busca es eliminar las diferencias, la interculturalidad asume la diferencia no solamente como algo necesario, sino como algo virtuoso. Esta interculturalidad, que supone una relación, supone a la vez comprensión y respeto entre las culturas. Como punto de llegada, como utopía creadora, no admite asimetrías”.⁶³

⁶¹ C. Clanet, La interculturalidad, cit. en Antonio Muñoz Sedano, Educación intercultural, p. 120.

⁶² Antonio Muñoz Sedano, Educación intercultural, p. 120.

⁶³ Sylvia Schmelkes, Educación Intercultural, p. 2, documento presentado en el Diplomado sobre educación intercultural realizado en la Universidad Pedagógica Nacional, véase <http://interbilingue.ajusco.upn.mx/>

La multiculturalidad y la interculturalidad son maneras distintas de entender y ver al otro, la primera; tiende a entender al otro como aquel cuya diferencia tiene que borrar; es decir, el sujeto diferente tiene que dejar de ser heterogéneo para poder interactuar con la cultura homogénea dominante. Por su parte, la interculturalidad reconoce al otro como diferente sin borrar sus características, sin segregarlo, tiene como eje, el respeto, la comprensión y reconocimiento mutuo; es en esta interculturalidad donde reside el concepto de autonomía,⁶⁴ el cual en lo social es equivalente a la autodeterminación en lo individual.

De esta forma, pensar en la interculturalidad, es plantear que cada grupo étnico o cultural tiene todo el derecho a conservar y desarrollar su cultura en un marco de respeto y tolerancia en la sociedad, y a educarse en sus propios valores y conocimientos culturales en igualdad de condiciones. Con base en esto, Auxiliadora Sales y Rafaela García mencionan que el interculturalismo es “...un concepto dinámico y cambiante que permite el intercambio y el diálogo entre los grupos culturales y su mutuo enriquecimiento. No considera a ninguna cultura superior sobre otra y con derecho a dominarla, pero tampoco comparte que todas las culturas valgan igual. Más bien plantea una continua reflexión crítica de los elementos culturales, empezando por los de la propia cultura, para ir desterrando todos aquellos valores que entren en serio conflicto con valores humanos universales que deben ser compartidos por todas las culturas, por lo que se hace necesario un continuo diálogo sobre los valores interculturales”.⁶⁵

2.4.2 Los orígenes del fenómeno intercultural

La atención que se ha dado al reconocimiento y respeto de la diversidad cultural y étnica reside en un fenómeno político y social que tiene su origen en acontecimientos, que se señalan brevemente en este apartado sin intención de profundizar en ellos.

⁶⁴ Para Schmelkes, en la realidad intercultural, el sujeto (individual o social) se puede relacionar desde su diferencia con el que se considera diferente, el minoritario. Pero el mayoritario entiende que el diferente puede crecer desde su diferencia; y es aquí donde descansa el concepto de autonomía. Op. cit.

⁶⁵ Auxiliadora Sales y Rafaela García, Programas de educación intercultural, p. 20.

En los años sesenta, destacan las reivindicaciones de la comunidad negra en Estados Unidos, cuyo propósito era luchar contra la discriminación social y política y a favor de la implantación de los derechos civiles, que se les negaban como ciudadanos. Las reivindicaciones de este movimiento, también se hicieron sentir en otros países como Inglaterra, Canadá y Países Bajos; en donde los grupos minoritarios trataron de enfrentar la ideología asimilacionista. Es importante señalar que la educación fue una de las demandas del movimiento en Estados Unidos, lo que generó que se desarrollaran programas educativos como respuesta a las presiones.

El fenómeno migratorio del tercer mundo desde los años 60 y 70, en donde los países industrializados han recibido población inmigrante en grandes masas que demandan derechos ha generado la necesidad de plantear políticas para dar respuesta a esta diversidad multicultural. La globalización ha generado la apertura de fronteras y el aumento del intercambio en comunicación e información, lo que exige la mejora de la relación intercultural. Asimismo se ha generado un auge del factor étnico, que se manifiesta como presión sociopolítica para los gobiernos de los Estados Nación, y que crece con los movimientos de clase social y de género.

La convivencia de diversos grupos étnicos, culturales y lingüísticos en un mismo contexto supone un reto educativo, ya que esto requiere de respuestas teóricas y prácticas para formar ciudadanos y culturas que se interrelacionen en un marco de tolerancia y respeto con la diferencia en un marco social, democrático de igualdad y solidaridad. Vivimos en un mundo que enfrenta grandes conflictos interculturales. En los últimos años destacan los casos de España y Yugoslavia por mencionar algunos. Asimismo han resurgido problemas de xenofobia y racismo, de tal forma que la interculturalidad se presenta no como una moda pasajera, sino como el medio para reflexionar sobre la necesidad de generar una educación que tenga como propósito central la construcción de una sociedad multicultural en un mundo diverso e interdependiente.

2.4.3 Los retos de la atención educativa a la diversidad cultural

Si hay algo que tiene que superar la educación indígena, es que la población infantil indígena ya no se vea como sujeto de preservación y folclore nacional, y pase a ser, a través de una amplia voluntad y acción política e institucional que los ciudadanos indígenas tengan igualdad de derechos como cualquier otro mexicano; reforzada con la administración de una educación pertinente en el marco de la interculturalidad, que reconozca las diferencias culturales, lingüísticas y étnicas y que además, promueva la igualdad de derechos entre los mexicanos.

Con base en lo anterior; María Bertely, menciona que: “En México el concepto de interculturalidad en educación comienza a ser abordado, entre otros, por Elba Gigante, desde una perspectiva identificada con los conceptos de reproducción cultural ampliada y apropiación cultural,⁶⁶ se rompe con la dicotomía que plantea el biculturalismo, e introduce una concepción interactiva de la cultura”.⁶⁷ En oposición con las posturas que equiparan lo “propio” con lo “ajeno” como categorías excluyentes; la interculturalidad, considera el marco de la globalización y la articulación entre lengua, cultura y etnicidad en el proceso educativo y busca que se complementen los saberes, costumbres, creencias y conocimientos locales, nacionales y universales en el contexto de un pluralismo incluyente.

Uno de los grandes retos que enfrentan las sociedades en la actualidad es cómo atender educativamente a la diversidad cultural, como si esto fuera un freno para el crecimiento, es más bien un elemento enriquecedor de cualquier Nación. “Deberíamos celebrar las diferencias culturales, intentar aprender de ellas y no considerarlas extrañas, inaceptables u odiosas,”⁶⁸ bien sabemos que la interrelación de diversas culturas es un fenómeno natural de convivencia y el concepto de interculturalidad refleja que “...la afirmación de una dinámica intercultural supone la promoción de un auténtico diálogo entre culturas. Exige conocimiento mutuo convivencia, entre personas y grupos originarios de distintas culturas, siendo capaces de

⁶⁶ El concepto de reproducción cultural ampliada y apropiación cultural, se retoman de Monsony y Rengifo, en *Fundamentos teóricos y programáticos de la educación intercultural bilingüe*; la reproducción cultural ampliada hace referencia a la transferencia de valores, costumbre y conocimientos no formales que se reproducen de generación en generación y que se adquieren según las nuevas necesidades y circunstancias de orden económico, político y social incierto en la propia autenticidad cultural. En el caso de la apropiación cultural

⁶⁷ María Bertely Busquets, educación indígena del siglo XX en México, p. 98.

⁶⁸ UNESCO, 1997.

asumir sin romanticismo, ni idealismo, la riqueza, tensiones y conflictos inherentes a esta dinámica social”.⁶⁹

En este contexto, la diversidad cultural es un elemento que puede enriquecer a los ciudadanos y a la educación, si ésta última está bien guiada, siendo formadora de valores de convivencia y de intercambio de conocimientos. De acuerdo a Guillermo Bonfil Batalla (1988) esta diversidad cultural tiene diversas causas:

- La presencia de los pueblos indios antes de la invasión europea,
- El contraste regional del país que ha generado estilos variados de vida, es decir, culturas regionales,
- El contraste entre el campo y la ciudad, entre la vida rural y la urbana y,
- La estratificación social que crea grupos y clases sociales dentro de una misma cultura.⁷⁰

En términos de articular una educación para el medio indígena que sea pertinente, para Miguel Soler es importante “...reconocer que no es posible aprender en un espacio distante de la vida real. Hacer que gracias a una articulación adecuada, los procesos educativos ganen en autenticidad, relevancia y calidad; y a la vez, incidan el cambio exterior. Identificarse con esta opción debería significar la superación de las dicotomías entre escuela y comunidad, educación escolar y extra escolar, escuela como lugar de aprendizaje y como centro inductor del cambio social. Este sería el escenario más deseable y el mayor desafío”.⁷¹

El gran reto al construir un modelo de atención educativa pertinente, que atienda a la diversidad cultural, en gran medida emerge de las fuentes de la formación educativa que los individuos que integran los diversos grupos étnicos y que se perciben con mayor claridad en la siguiente gráfica:

⁶⁹ Vera Candau, Interculturalidad y Cambio Educativo, p 16.

⁷⁰ Guillermo Bonfil Batalla, Los Diversos Rostros de la Infancia en México, p. 22.

⁷¹ Miguel Soler, Educación y Vida Rural, en Rivero Herrera, José, Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización p. 128.

FIGURA 2.1
FUENTES DE FORMACIÓN EDUCATIVA



Elaborado por Hugo M. Flores Hernández

Este esquema, permite visualizar la complejidad de los contenidos escolares que debe incorporar un modelo de atención educativa para los grupos indígenas, en donde, se reconoce la interacción de diversas culturas en un marco de respeto, tolerancia y justicia en los niveles local, nacional y mundial. De esta forma, otro reto en la construcción de un modelo educativo pertinente para el medio indígena es la generación en los alumnos de una conciencia étnica y nacional, basada en el respeto y reconocimiento de la gran diversidad de culturas sin perder su identidad propia, con el fin de arribar a una sociedad más democrática y justa, lo cual se logrará mediante una “educación intercultural”.

2.4.4 Paradigmas de educación indígena escolarizada

Hacer referencia de la educación indígena es hablar de la atención educativa destinada a atender la diversidad cultural, étnica y lingüística, en tanto la configuración de las naciones se fue constituyendo con la fusión de diversos grupos culturales y ante ello se desprende el reto de atención educativa a esta diversidad. De esta forma, los objetivos que se persiguen con la orientación de la educación indígena están dirigidos a los alumnos de cualquier edad, tal como lo muestra la siguiente gráfica.

FIGURA 2.2
LA EDUCACIÓN INDÍGENA

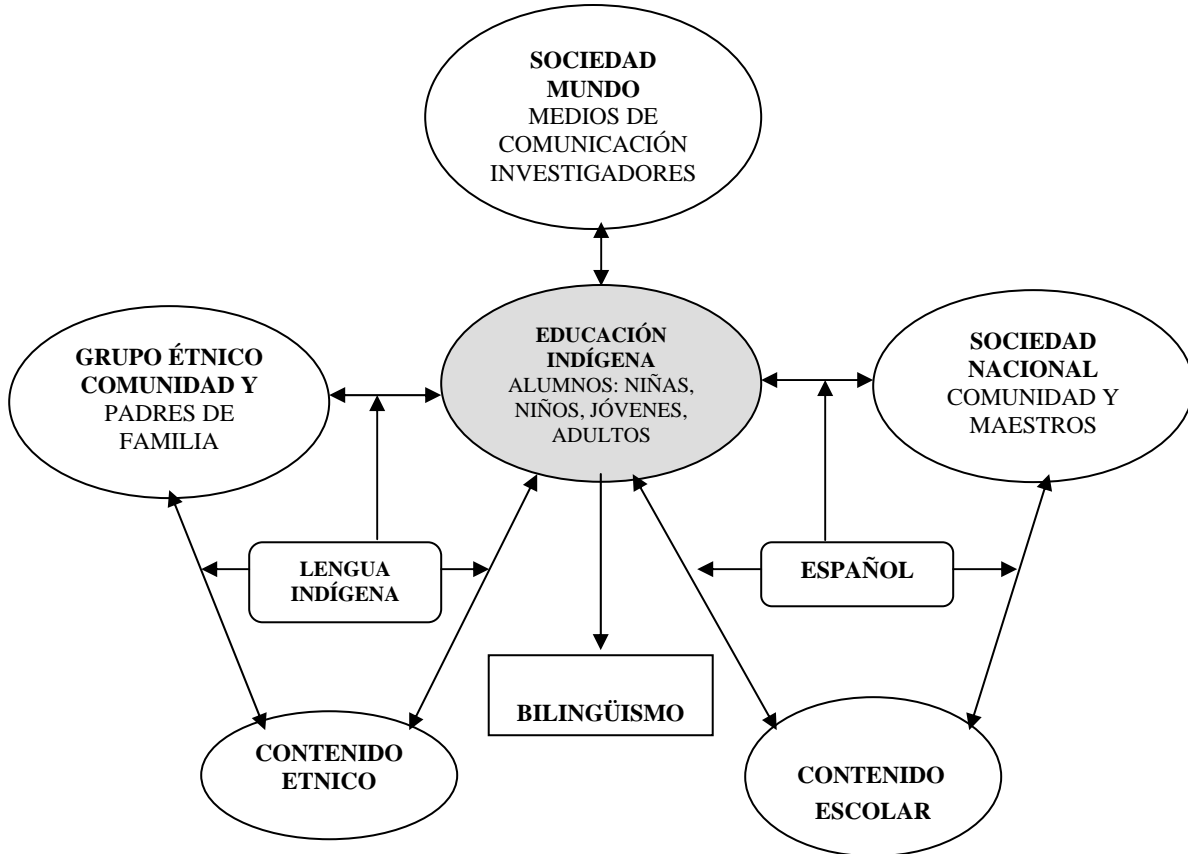


Figura basada en: Una aproximación a la educación indígena como objeto de estudio, Jorge Hernández, p. 535

Al hacer frente a los retos educativos que se presentan en los países multiculturales como el nuestro, se ha observado que hay un proceso de evolución, en cuanto a los esquemas educativos utilizados. Dicha evolución se puede clasificar en varios procesos como: asimilación, diferenciación, integración y educación igual para todos.

En el caso de la **asimilación**, el propósito de este proceso educativo, pretende la adaptación de los grupos de culturas minoritarias a la cultura mayoritaria dominante, al respecto Antonio Muñoz menciona que: “Esta tendencia se basa en el convencimiento profundo, teórico y ético, político y vital, de cualquier colectivo con peculiaridades no ajustadas a los patrones

normativos; es un colectivo “socialmente patológico” que debe ser tratado con el apoyo paternalista del grupo dominante”.⁷²

Por su parte, la **diferenciación** propone la atención educativa de las minorías, a través del desarrollo de vías paralelas de escolarización, es decir, hay una aceptación de que los diversos grupos étnicos coexistan y cada uno de ellos proteja su propia identidad cultural; inclusive, a través de razones, políticas, de derecho y éticas; por lo que, el reconocimiento a la propia identidad llega al grado de la segregación.

El proceso de **integración** como vía educativa, trabaja por la superación de los prejuicios de la segregación, en esta propuesta educativa, el reconocimiento a los derechos no es suficiente; sino que estos derechos deben ser iguales para todos, lo que se traduce en la equidad de la educación, es decir, los mismos recursos culturales, opción por trabajar en las mismas aulas y ser atendidos por los mismos profesores.

En el caso de este proceso, Muñoz Sedano, hace la siguiente aclaración: “...existe el riesgo de confundir integración con asimilación, ya que el término de integración se utiliza sobre todo en el ámbito de la educación especial, de modo que los sujetos con discapacidad o minusvalía se integren al máximo posible en vida de los centros escolares ordinarios. Frente a ello el concepto sociológico de integración cultural se identifica con la interdependencia entre grupos de distintas culturas, con capacidad de confrontar e intercambiar normas, valores, modelos de comportamiento y participación. La integración escolar del sujeto especial es individualizada y de asimilación. La integración escolar del niño culturalmente distinto no puede realizarse con asimilación y pérdida de su cultura y de la referencia a su grupo étnico”.⁷³

Por último, la **educación igual para todos**, totalmente ligada a los propósitos de la educación intercultural, en donde la diversidad debe ser vista como un valor a reconocer y respetar, la cual, va dirigida no solo a los grupos minoritarios sino al conjunto de los sujetos que se educan en la escuela, de esta forma, es la atención educativa que todo ciudadano debe tener, con atención diferenciada a cada uno.

⁷² Antonio Muñoz Sedano, La educación intercultural en los proyectos educativos y curriculares, p. 178.

⁷³ Ídem.

Por lo que se refiere a la enseñanza de la lengua, en los programas de educación dirigidos a los grupos indígenas existen diversos modelos como: el asimilacionista, de transición, de mantenimiento y el modelo intercultural.

En el **modelo asimilacionista**, la enseñanza de la lengua materna se ignora totalmente y se da exclusividad a la lengua oficial inclusive para el proceso de enseñanza aprendizaje y de los contenidos escolares; es decir, la lengua materna es solo lo imprescindible para enseñar la lengua oficial.

Por otro lado, el **modelo de transición**, parte de la enseñanza de la lengua materna, pero solo lo necesario, para facilitar el aprendizaje de idioma oficial; sin embargo, este modelo se presenta de varias formas:

- Se inicia con el idioma materno en preescolar y en los primeros años de primaria, y posteriormente se pasa únicamente, como lengua de uso y práctica, al idioma oficial.
- Se comienza a la vez la alfabetización con ambas lenguas, posteriormente se pasa al uso en los aprendizajes en la lengua oficial.
- Se dan lecturas en ambas lenguas, pero las clases se dan en lengua oficial.
- Se enseña primero la lengua oficial, y luego la materna.
- Las dos lenguas se emplean pero separadas en diferentes funciones y materias.
- La enseñanza y el uso es alternante, cada materia y tema en dos idiomas pero alternando los días y;
- Se explican los temas en la lengua oficial, y se realiza un resumen previo y posterior, en lengua materna.

Por su parte, en el **modelo de mantenimiento**, se reconoce el valor de la lengua materna, cultivándose las dos lenguas, materna y oficial; en este caso se cultiva la lengua materna pensando en el valor de enriquecimiento de la cultura nacional; así se reconoce y se valora la lengua materna del alumno como conocimiento previo, con el fin de a los aprendizajes significativos del mismo. En el caso de este modelo hay tres variables:

- Enseñanza de y en ambas lenguas, materna y oficial, sin abandonar ni excluir ninguna en los procesos de enseñanza aprendizaje.
- Se enseña en ambas lenguas, pero la lengua materna solo se usa verbalmente, a lo cual se le llama bilingüismo monoliterario.
- Se promueve la lecto-escritura en la lengua oficial, y se promueve la escritura de la lengua materna; a lo cual se le llama parcial bilingüismo.

En general, el modelo de mantenimiento tiene el propósito de lograr un perfecto bilingüismo, donde la lengua materna vale por sí misma ya que es parte de la cultura del alumno, y la lengua oficial es importante para el logro de los aprendizajes.

Finalmente, el **modelo intercultural** propone la enseñanza de la lengua y la cultura mayoritaria dominante, y la minoritaria materna como parte del currículum, que han de cumplir todos los alumnos. Desde esta perspectiva, se pretende lograr una educación integral que impulse la adquisición y uso de las lenguas materna y oficial, para el logro de competencias que respondan a las necesidades educativas, sociales, y de lecto-escritura de los alumnos.

Si se quisiera hacer un recuento de los modelos desarrollados para la educación indígena en México posterior a la década de los años treinta, se haría referencia principalmente a los siguientes:

Cuadro 2.3
PARADIGMAS DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA ESCOLARIZADA

PARADIGMA EDUCATIVO	INICIO DE IMPLEMENTACIÓN	ORIENTACIÓN
Educación bilingüe (EB)	Década de los 30	Modelo democratizador
Educación bilingüe bicultural (EBB)	Década de los 70	Modelo de superación de la marginalidad
Educación intercultural bilingüe (EIB)	Construcción en los 90	Modelo de respeto a la diversidad

Fuente: Basado en: Héctor Muñoz Cruz, Los objetivos políticos y socioeconómicos de la educación intercultural bilingüe, p.32

Con respecto a los diferentes modelos educativos desarrollados para atender el medio indígena, Héctor Muñoz, señala que los “...problemas fundamentales de la educación indígena subsisten y permanecen sin solución, a pesar de los cambios paradigmáticos. Problemas tales como las metodologías de enseñanza de la lengua materna y segunda lengua, la construcción étnica de la escuela bilingüe, el diseño de los contenidos curriculares, el fomento de la autoestima e identidad étnica y la revitalización de las lenguas minorizadas”.⁷⁴

2.4.5 El marco de construcción del modelo de Educación Intercultural Bilingüe (EIB)

Es necesario imaginar creativamente el proceso para implantar de verdad un modelo de EIB para el medio indígena, para ello se precisa modificar las concepciones sobre cómo opera y se arraiga un cambio en la educación y en la administración de la misma. Se necesita un proyecto que conciba la unidad orgánica del sector educativo y, en ese marco, se establezcan las prioridades y las fases por cumplir, emanado de una nueva concepción de la administración de la educación indígena en su dimensión cultural y política; y la participación de la sociedad en general.

Desde la óptica del desarrollo educativo integral, aprendemos a identificar, a ampliar nuestra comprensión y también a cuestionar los discursos de los distintos sectores acerca de las políticas públicas, las cuales nos proveen de principios y condiciones ideológicas para promover un gran cambio educativo que busque establecer nuevos términos con el desarrollo económico y político.

Actualmente, es evidente la expansión de una educación orientada a atender las necesidades educativas que plantea la diversidad cultural, sin embargo, antes de hablar del desarrollo de una educación intercultural en México, es importante entender que la construcción de un modelo educativo pertinente para una sociedad plural, compleja, democrática y justa; se ha visto rodeada de hechos trascendentes para la construcción de un modelo educativo basado en el enfoque intercultural. Entre ellos se mencionan los siguientes aspectos:

⁷⁴ Héctor Muñoz Cruz, Los objetivos políticos y socioeconómicos de la educación intercultural bilingüe, p. 32.

- El reconocimiento de que en realidad la mayor parte de los países son multiculturales;
- El proceso de globalización y su influencia en los estados nación y en lo local;
- El arribo de una sociedad mas informada, moderna y democrática, por lo tanto más justa;
- Las guerras interétnicas y el arribo de los nacionalismos exacerbados;
- Los movimientos de los derechos humanos, cívicos; del derecho universal a la educación;
- El reclamo de las minorías por el respeto a su cultura e identidad, y su lucha por mantenerla;
- La importancia que organismos internacionales le han dado al reconocimiento y respeto de la diversidad cultural y los acuerdos y recomendaciones que se han concretado en el campo de la educación;
- La aparición del tema en varias de las constituciones de países latinoamericanos;

En el caso de México:

- El Tratado de Libre Comercio como inicio de la inserción de México en los procesos de globalización;
- El reclamo de los grupos indígenas por el respeto a su cultura e identidad, y la aparición del Movimiento Zapatista de Liberación Nacional (EZLN);
- La crisis económica de 1994, y su impacto en los grupos más vulnerables;
- La aparición del documento inicial “Hacia un Modelo de Educación Intercultural Bilingüe para Niñas y Niños Indígenas”, en 1996;
- La elaboración de los Lineamientos Generales para la Educación Intercultural Bilingüe para las Niñas y los Niños Indígenas en 1999;
- El arribo al poder presidencial por un candidato del Partido Acción Nacional, Vicente Fox, en 2000 y el compromiso de cambio gubernamental;
- El compromiso de desarrollar una educación intercultural bilingüe, planteado en el Programa Nacional de Educación 2001-2006; y
- La reforma Constitucional en materia de derechos y cultura indígena “Ley Indígena”, 14 de agosto de 2001.

CAPÍTULO III EL REPLANTEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA EN MÉXICO: LA INFLUENCIA DE LOS SUCESOS EXTERNOS E INTERNOS

*Mi nombre es Esther, pero eso no importa ahora.
Soy zapatista, pero eso tampoco importa en este momento.
Soy indígena y soy mujer y eso es lo único que importa ahora.
Delegada Comandante Esther –EZLN. Marzo, 28 2001*

Actualmente la sociedad internacional experimenta una serie de cambios en lo político, social, económico y tecnológico, surgidos de las relaciones internacionales y los procesos de transformación en los ámbitos mundial, nacional y local. Los procesos de cambio que destacan, son el fundamentalismo religioso, los conflictos interétnicos, el racismo, la xenofobia, el deterioro del medio ambiente, las enfermedades infecto-contagiosas y el terrorismo, entre otros, y que generan formas diferentes de respuesta por parte de los gobiernos de los Estados Nación. Acorde con lo anterior Jürgen Schriewer menciona que: “...la globalización se refiere a una realidad social que también se extiende cada vez más a las experiencias cotidianas de los individuos, ya sea en forma de interconexiones financieras y crisis monetarias internacionales, interdependencias ecológicas mundiales, costes sociales surgidos de un turismo de masas que se despliega por todo el mundo, presiones de las migraciones globales, o bien a la intensificación imprevista de la transmisión de noticias a escala mundial”.¹

Otros cambios que se han desarrollado en el mundo son: los procesos de internacionalización² de los mercados de bienes y de capital, y la consecuente conformación de bloques comerciales supranacionales (Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Comunidad Económica

¹ Schriewer, Jürgen, “Sistema Mundial y redes de interrelación, La internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada”, en Miguel Pereyra, Globalización y Descentralización de los Sistemas Educativos, p. 17.

² Al respecto del concepto de internacionalización Nogué Font, menciona que este se manifiesta en la creciente interrelación de economías y políticas nacionales a través del comercio internacional. Por su parte la transnacionalización es la creciente organización de la producción transfronteriza por parte de organizaciones de ámbito supranacional, de esta forma, la globalización no es ni una cosa ni la otra, aunque engloba a ambas. Es, por otra parte, un fenómeno reciente, mientras la internacionalización y la transnacionalización son mucho más antiguas. Existe un larga tradición histórica de comercio mundial, de flujos de capital, de integración financiera y monetaria, de interdependencia en definitiva. De hecho la internacionalización (es decir, la mundialización de las relaciones comerciales) es casi inherente a los orígenes del sistema capitalista. Joan Nogué Font, Geopolítica, identidad y globalización. Págs. 14-15.

Europea, Cuenca del Pacífico, MERCOSUR, etc.), el intercambio de trabajo e información y con ello la movilización masiva de personas. Por otro lado, las redes de comunicación que ha propiciado el desarrollo tecnológico de los medios electrónicos, distribuyen mensajes y productos en grandes cantidades y en forma casi inmediata.

En el caso de México, los cambios generados por la globalización han influido en el replanteamiento de la educación en general y en particular de la educación indígena. Esta última, tiene que ver más con las demandas de los grupos indígenas, en razón de haber sido marginados en su cultura y lengua, y excluidos del desarrollo social, la participación política y el crecimiento económico. Estas demandas se han manifestado a través del movimiento indígena en México, y la necesidad de un cambio en la política hacia los grupos indígenas lo demuestra la situación de pobreza que reflejan estos grupos.

De tal forma se hace necesario analizar el movimiento indígena en México y las peticiones que rodean al mismo, el movimiento zapatista de Chiapas y las demandas en materia educativa para los grupos indígenas, el impacto de la crisis económica de 1994 en los grupos indígenas, y la respuesta institucional, traducida en una nueva política hacia los grupos indígenas.

Finalmente es importante conocer quiénes son los indígenas de este México contemporáneo, y cuál es la situación socioeconómica que les rodea, con el fin de visualizar algunas de las necesidades educativas que demandan.

3.1 Las transformaciones en el mundo y su influencia en la orientación de la educación

En la actualidad existe una interdependencia internacional, generada a partir de la negociación y apertura de las barreras económicas y financieras bajo la presión de políticas neoliberales, e instrumentada por las nuevas tecnologías de la información; acentuándose en los planos económico, político, científico y cultural. Este último es de gran interés para la presente investigación, ya que la influencia de los procesos de internacionalización de las economías han influido en la cultura de todos los grupos sociales y en el replanteamiento de la acción

gubernamental de los Estados Nación para hacer frente a los retos de un “nuevo orden mundial”.

En este contexto, Schriewer menciona que; “...las tendencias hacia la internacionalización y globalización también pertenecen a ámbitos de interacción social tan cruciales para las sociedades modernas como los subsistemas sociales para la educación y la formación”,³ esta situación exige el replantear las oportunidades que ofrecen los nuevos recursos tecnológicos y de comunicación, proponer formas adecuadas sobre la educación institucionalizada que atiende a poblaciones con tradiciones culturales diversas, en medio de una sociedad cada vez más interconectada. Es decir, es necesario conciliar el acceso a recursos que permitan el intercambio global con un mayor respeto y fortalecimiento de las identidades y tradiciones locales.

3.1.1 La población mundial y la diversidad cultural

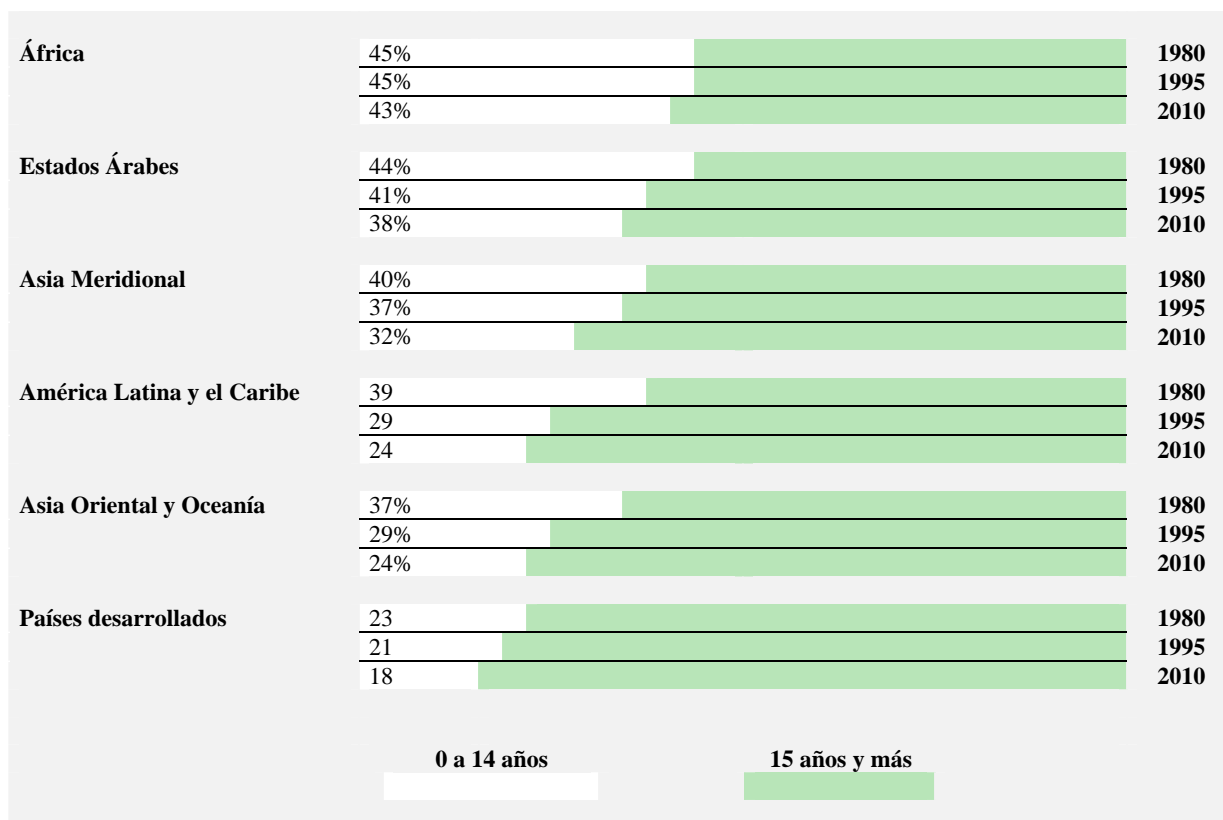
Antes de continuar con la concepción sobre globalización es importante destacar el comportamiento demográfico del mundo contemporáneo, ya que “...a pesar de que se observa una ligera disminución del índice de fecundidad en las dos décadas pasadas, la población mundial no ha dejado de aumentar: habiendo alcanzado 5 570 millones en 1993, debería de llegar a 6 250 en el en el año 2000 y a 10 000 en 2050”.⁴

El crecimiento de la población mundial se lleva a cabo de manera diferenciada, es decir, hay variaciones de región en región; mientras en los países industrializados se observa una ligera disminución del crecimiento demográfico, y aún que no se ha detenido completamente, la fecundidad es igual o inferior al nivel de renovación de las generaciones (ver el cuadro 3.1). Por otra parte en los países en desarrollo el aumento de la población en general pasó de 93% en 1990 a 95% en el 2000.

³ Schriewer, Jürgen, Op. Cit, p. 17.

⁴ UNESCO, De la comunidad de base a la sociedad mundial. p.7

Cuadro 3.1.
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN MUNDIAL POR GRUPO DE EDAD, 1980-2010



Datos estadísticos recopilados por la División de Estadística de la UNESCO. Los países de la ex URSS están clasificados dentro de las categorías de países desarrollados. De ellos los que pertenecen a Asia también están clasificados en las categorías correspondientes a esta región.

En el caso de los países industrializados con bajo crecimiento, el “envejecimiento” de la población ha incidido en los estilos y nivel de vida de esos países, Este es un fenómeno que se observa a partir de que “la proporción de personas mayores de 65 años registra un aumento vertiginoso, y se calcula que va a pasar de 12% en 1990 a 16% en 2010 y 19% en 2025”,⁵ cuestión que plantea un aumento en la atención y financiación de los gastos colectivos de las personas mayores de dicha edad.

Por otro lado, el número absoluto de jóvenes menores de 15 años en el mundo, ha aumentado, ejerciendo una presión en los sistemas educativos más allá de su límite; se calcula que casi un quinto de la población mundial están escolarizados.

⁵ Ibidem.

Al fenómeno de crecimiento de la población mundial hay que agregar, que en realidad en la mayor parte de los países la conformación de su sociedad es multicultural; muchas naciones se encuentran constituidas por diversas etnias, culturas y regiones muy distintas. Esta pluralidad ha sido clasificada por Will Kymlicka en “Estados multinacionales” y “Estados poliétnicos”, así en los primeros, “...la diversidad proviene de la incorporación de un Estado de culturas concentradas en un territorio, que tuvieron antes un gobierno propio; en los segundos, de la inmigración individual y familiar. Algunos países tendrían ambas formas de Estado múltiple; es el caso de Estados Unidos, “multinacional” por haber incorporado antiguas nacionalidades, como los pueblos indios o Puerto Rico, y “poliétnico” por resultar de la mezcla de muchos países”.⁶

Otra clasificación de los países, es la propuesta hecha por Rodolfo Stavenhagen, quien menciona que existen: “Estados-nación con una nación dominante y otras subordinadas (España, Inglaterra, Japón), o heredadas de una multiplicidad cultural propia de un imperio precedente (China, antigua URSS); Estados derivados de antiguos imperios que guardan minorías en su seno (Turquía, Rumania); o bien, Estados con un mosaico de Etnias (India, Pakistán, la mayoría del África negra); Estados producto de inmigraciones de diferentes nacionalidades (Estados Unidos, Argentina, Australia); Estados en que los descendientes de colonizadores forman la nación dominante sobre restos de otras culturas (Indoamérica, Australia, Nueva Zelanda).⁷

3.1.1.1 El fenómeno migratorio

Ciertamente hay una serie de fenómenos que han incidido en la compleja conformación de los Estados nación, actualmente destaca el fenómeno de la migración social, en cuanto a este tema, es necesario señalar que a través de los años se ha manifestado como un válvula de seguridad económica y social; al conceder a los trabajadores la posibilidad de emigrar a lugares donde es posible emplear o explotar su mano de obra. De esta forma el siglo XX ha visto este fenómeno acrecentarse, así “...desde los años 60 y 70 los países industrializados

⁶ Will Kymlicka, Ciudadanía multicultural, p. 26.

⁷ Rodolfo Stavenhagen, La cuestión étnica, p. 31-40.

sobre todo Alemania, Francia, Estados Unidos, Suecia, Inglaterra, Suiza y Australia han visto aumentar la población de una manera acelerada lo que conlleva la necesidad de planteamientos políticos respecto a esta población crecientemente multicultural”.⁸

La movilización social emigrante proviene principalmente de las excolonias y de países del tercer mundo, que debido a las pésimas condiciones de nivel de vida en su país de origen, arriban a los países desarrollados como mano de obra no calificada y de bajo costo; es consecuencia de la gran desigualdad económica entre países ricos y pobres, y se acentúa debido a los efectos del neoliberalismo, cabe decir que: “En la actualidad, los movimientos migratorios abarcan un número creciente de países tanto de origen como de acogida; en este momento, al menos 125 millones de personas viven fuera de sus países de origen. Los migrantes proceden cada vez en mayor proporción de países pobres y el tiempo que permanecen en los países de acogida tiende a acortarse. El número de trabajadores altamente calificados que emigra también va en aumento. Por último ha habido un gran incremento del número de refugiados, a consecuencia de los conflictos regionales y del desmoronamiento del [antiguo orden] Este-Oeste”.⁹

En lo que respecta a los sistemas educativos, estos se ven afectados por los grandes movimientos de población, ya que deberán adaptarse las necesidades de una sociedad más diversa en lo cultural, así el reto para los gobiernos consiste en diseñar, a través de una administración de la educación, modelos educativos pertinentes a sociedades multiculturales más complejas; tanto por los fenómenos de la globalización como por las demandas locales, de esta forma: “Los dirigentes a quienes incumben las decisiones fundamentales se hallan confrontados con una perplejidad diferente pero de igual origen, cuando las estructuras de organización de los Estados nacionales son en cierta forma tiradas hacia arriba por los imperativos de la globalización y en sentido inverso por las exigencias de las comunidades de base.”¹⁰

⁸ Auxiliadora Sales y Rafaela García, Programas de educación intercultural, p. 13.

⁹ UNESCO, De la comunidad de base a la sociedad mundial. p.11.

¹⁰Ibid, p. 13.

3.1.2 Globalización y soberanía local

En la actualidad la “sociedad mundo” experimenta cambios considerables resultado de la apertura económica, la facilidad y rapidez en las comunicaciones y el flujo de información, este fenómeno conocido como la globalización, -concepto que ha sido muy estudiado-. Sin embargo, para la presente investigación diremos que como proceso, hace cada vez más interdependientes a los países del mundo, de esta forma se puede definir la globalización como “...la intensificación de relaciones sociales de ámbito mundial que vinculan lugares distantes de tal manera que los sucesos locales están influidos por acontecimiento que suceden a millas de distancia y viceversa”.¹¹

Para Montserrat Guibernau, el acercamiento a la conceptualización de la globalización se puede plantear desde tres perspectivas: “La primera es el carácter global del sistema de estados-nación en la medida en que la escena política está constituida por unidades soberanas que gobiernan en territorios claramente delimitados y tienen capacidad de actuar a escala supranacional. En este sentido el Estado-nación se ha convertido en el actor político por excelencia a escala global. La segunda es el rol del capitalismo en tanto influencia globalizadora fundamental que incide sobre el orden económico. La tercera es la creación de una comunidad científica global en la que un flujo constante de información permite una rápida difusión de las ideas”.¹²

Asimismo, la globalización supone la creciente interdependencia económica y financiera de los Estados-nación, pero sobre todo la toma de conciencia de toda la humanidad, en cuanto a que tiene que afrontar un conjunto de dificultades comunes y que no pueden ser resueltas individualmente, es decir, la globalización de las interdependencias humanas; lo que conlleva a plantearse que las sociedades modernas pueden construir un nuevo mundo formado a través de la conciencia y decisión ciudadana, al respecto Guibernau plantea que: “La globalización

¹¹ Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*, p. 64, cit. por, Montserrat Guibernau, *Globalización, modernidad e identidad nacional*, p. 11.

¹² Montserrat Guibernau, *Globalización, modernidad e identidad nacional*, p. 11.

añade una nueva dimensión significativa a la vida de los individuos en la medida en que amplía sus horizontes y abre nuevas perspectivas a las consecuencias de sus acciones.”¹³

Con base en lo anterior, la globalización refleja una relación estrecha entre “lo local” y “lo global”, ya que existe un proceso de conexión social internacional y extenso, que transforma los sucesos locales moldeándolos bajo su influencia; asimismo, los acontecimientos locales adquieren un significado relevante, en tanto se entrelazan con la conexión social internacional. Con base en esto cabe señalar que ambos elementos, “lo local” y lo global” se entrecruzan y forman una red en la que ambos elementos se transforman como resultado de sus mismas interconexiones. La globalización se expresa a través de la resistencia entre los impulsos de la comunidad global y las de la particularidad cultural; lo que, definitivamente influye en la configuración del Estado-nación.

De esta forma, antes de hacer referencia a la soberanía local, es necesario hacer referencia al proceso de “desnacionalización” de los grupos étnicos, principalmente en América Latina, en donde los Estados-nación se formaron bajo la institucionalización y definición colonial y post-colonial, que negó la historia y la realidad específica de centenares de nacionalidades étnicas indígenas, a través de un esquema integracionista de una sola cultura dominante de origen y pensamiento europeo. Sin embargo, a pesar de ello la identidad local de los pueblos indígenas sobrevivió, y ahora en los inicios de un nuevo siglo y un “nuevo orden mundial”; reclaman el respeto a sus identidades culturales específicas, que se ven amenazadas por un proyecto de globalización.

En este escenario, la soberanía local, se expresa en la autodeterminación de los pueblos, el respeto a la identidad cultural, el fin de un orden social jerarquizado desde lo nacional o mundial y la participación democrática en la conformación de un “nuevo orden mundial”; lo que se entiende con claridad por que dicha soberanía se ha visto amenazada por dos frentes: desde lo nacional, por los propios gobiernos que “trabajan” muy lentamente por una “sociedad intercultural”, justa en lo económico y social, y desde lo internacional por las agencias intergubernamentales transnacionales como el FMI y BM; las corporaciones multinacionales de

¹³ Ibid, p. 12.

gestión mundial como el NAFTA, GATT, y WTO, y las corporaciones transnacionales reales organizadoras de la economía política mundial.¹⁴

Al respecto de lo anterior, Stefano Varese señala que “...la búsqueda de autodeterminaciones particulares locales (comunes) que se gesta y negocia en el contexto institucional del Estado-nación como confrontación de hecho entre soberanía local y soberanía del Estado, no agota la lucha política indígena. Esta se ha extendido en la última década, a la esfera de las relaciones transnacionales, en las que las organizaciones indígenas luchan por las soberanías étnicas de sus representados, frente a las pretensiones e intervenciones de entidades transnacionales”.¹⁵

En este panorama, se observan dos tendencias; la primera es la necesidad de consolidar los “Estados-nación”, a través de un trabajo conjunto de discusión entre gobierno y sociedad, diseñando políticas públicas, que reconstruyan y den sentido de pertenencia, respeto y dignidad a la diversidad e identidad étnica y a sus espacios territoriales.

Por otro lado, una segunda tendencia en el proceso de transnacionalización de la lucha legítima de autonomía de los grupos étnicos, que puede mermar la estructura del Estado-nación, es la influencia y penetración que puede tener el capital transnacional en regiones más “libres” pero vulnerables. Por lo que, todas las medidas de cuidado que pone el gobierno en la preservación de territorios y recursos, la titulación y regulación de tierras, la migración, los derechos sindicales y de organización política y la operación de empresas transnacionales en territorios indígenas, se han convertido en asuntos de seguridad nacional.

En este escenario, el arribo de una sociedad con acceso a la información, educación y participación, dará como resultado una humanidad “más justa”; por lo que; la educación orientada a atender la diversidad étnica y cultural, en medio de los procesos de globalización,

¹⁴ De acuerdo a las siglas estos organismos son: FMI (Fondo Monetario Internacional), BM (Banco Mundial), NAFTA (North American Free Trade Agreement), en español TLC (Tratado de Libre Comercio), GATT (General Agreement on Trade and Tariffs), WTO (World Trade Organization). Por su parte las corporaciones transnacionales (CT), se han convertido en las mayores fuentes de flujo financiero a los países en desarrollo, por lo que se han vuelto las organizadoras estratégicas de la economía mundial.

¹⁵ Stefano Varese, Pueblos indígenas, soberanía y globalismo, p.17.

tiene una función importante que desempeñar para orientar la construcción de una sociedad intercultural, que tenga como eje el respeto a la diversidad e identidad étnica y cultural.

3.1.3 La exclusión cultural y étnica: un problema actual

Los problemas derivados de la discriminación o el racismo no son algo nuevo, sin embargo, en los procesos actuales de integración mundial, surgen como algo muy importante debido a que “hace unas cuantas décadas, geógrafos, sociólogos, economistas y otros teóricos sociales estaban firmemente convencidos de que la integración mundial de la economía (que por aquellos años, empezaba ya a perfilarse con nitidez) traería consigo, al cabo de unos años (es decir, hoy día), una progresiva disolución de los fenómenos nacionalistas y regionalistas. Creían, que la difusión a través de los medios de comunicación de masas de elementos culturales y socioestructurales de ámbito mundial, la modernización general de la economía y de la sociedad y el imparable desarrollo económico compartirían una creciente integración cultural, política y económica, que llevaría, a su vez, a una progresiva sustitución de los conflictos territoriales de base cultural/identitaria por conflictos de base social y económica, es decir por conflictos entre clases sociales¹⁶.

Aunado a lo anterior, la realidad contemporánea muestra una gran manifestación de reivindicaciones de índole local y nacional, de identidades culturales y étnicas, por lo que, la diversidad ha hecho muestra de la gran necesidad de respeto a las particularidades, dando surgimiento al reclamo de las minorías por el respeto a su cultura e identidad y a conflictos que hacen su arribo a finales del siglo que termina y se agudizan en este siglo que nace.

3.1.3.1 El reclamo del respeto a la identidad étnica y cultural

La reivindicación de la identidad étnica y cultural así como la lucha por la igualdad social y de género, se están cristalizado como los factores de presión sociopolítica más significativos de esta época. Ante la idea surgida de la conformación de un Estado nación moderno, aglutinador de todos sus ciudadanos bajo los mismos símbolos y estructuras, los distintos grupos étnicos,

¹⁶ Joan Nogué Font, Geopolítica, identidad y globalización, p. 12.

plantean la defensa del reconocimiento y respeto de sus características culturales y lingüísticas y de desarrollar satisfactoriamente su identidad, conseguida bien por ascendencia o por solidaridad, en todo caso percibida conscientemente como diferente a la de otros grupos con los que interactúan.

Actualmente, la lucha por el respeto a la identidad étnica ha generado que “...organizaciones multiétnicas transnacionales como la COICA (Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica),¹⁷ CONIC (Comisión de las Naciones Indígenas del Continente), el Grupo de Trabajo sobre los Pueblos Indígenas de la ONU, y los representantes internacionales de organizaciones indias nacionales como la CIDOB de Bolivia, UNI de Brasil, ONIC de Colombia, CONFENIAE de Ecuador y AIDSESEP de Perú,”¹⁸ defiendan su cultura y lengua de manera organizada, destacando el valor del respeto a las diferencias étnicas.

Un caso particular que no hay que olvidar, es la guerra étnica de la ex Yugoslavia, resultado del separatismo étnico y de los acontecimientos derivados de la caída del comunismo, pero sobre todo, resultado de una falta de respeto a las diferencias étnicas. El caso de la guerra de los Balcanes, debe ser una vergüenza y recordatorio para la humanidad. Ya debe quedar claro la importancia de construir una sociedad que sepa convivir y respetar la diversidad. Al respecto, Samuel Huntington señala que “...el mundo está entrando en un período de “choque civilizacional”, en el cual la identificación primaria del hombre no será ideológica, como durante la Guerra Fría, sino cultural”.¹⁹

Pero más que hablar de un choque de civilizaciones, es importante destacar que lo que se vive es un fenómeno de división o separación étnica en contraposición con la homogeneidad que proponen los Estados-Nación, resultado de un sentimiento de pertenencia étnica.

¹⁷ COICA, fundada en 1948, reúne a 81 confederaciones Interétnicas de pueblos indígenas amazónicos de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú que suman cerca de un millón y medio de habitantes. SEP-DGEL, Antología temática, “Globalización y educación intercultural. p. 36

¹⁸ CIDOB, Central de Pueblos y Comunidades Indígenas del Oriente Boliviano; UNI, Unión de Naciones Indígenas de Brasil; ONIC, Organización Nacional Indígena de Colombia; CONFENIAE, Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana; AIDSESEP, Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana. Ibid.

¹⁹ Samuel Huntington, El choque de las civilizaciones, p. 22.

Otros ejemplos de este fenómeno, se observan como el caso del país Vasco, a pesar de que todos en España son católicos apostólicos y romanos, es que no desea ser gobernado desde Madrid. Al respecto Lester C. Thurow menciona que “Cuando existen grupos étnicos homogéneos en diferentes partes de la misma nación, los grandes Estados se fragmentan o amenazan con fragmentarse, como en Canadá y la India. En los Estados étnicamente homogéneos, como Alemania, la inmigración abierta, que ha generado la defensa del nacionalismo de forma extrema, ha sido remplazada por la inmigración étnica donde uno tiene que demostrar que su abuela era alemana. Los Estados étnicos (Eslovenia, Israel, Irán, Armenia, Eslovaquia, la República Checa, Afganistán, Macedonia) brotan como semillas en la primavera. Donde no pueden surgir, empiezan las guerras (Bosnia, Croacia, Georgia, Nagorno-Karabak, Rwanda). Donde no existe homogeneidad desde un punto de vista geográfico se plantean requerimientos de pureza étnica, aun cuando no se utilice este término (los Estados Bálticos, la ex Yugoslavia, las repúblicas musulmanas de las ex URSS y las repúblicas cristianas de la ex URSS, Georgia y Armenia).²⁰

3.1.3.2 El fundamentalismo religioso

La búsqueda de refugio en la religión es algo normal en el hombre, sin embargo, llevado al extremo se convierte en una forma de exclusión, Al no reconocer al otro como igual, genera una forma de segregación y marginación, el fundamentalismo religioso ha generado violencia como resultado de una incertidumbre social que atenta contra la humanidad. Al respecto, Thurow, señala que “Históricamente, los períodos de incertidumbre siempre han provocado un resurgimiento del fundamentalismo religioso. A los seres humanos no les agrada la incertidumbre y muchos se refugian en el fundamentalismo cada vez las inseguridades del mundo físico se tornan demasiado grandes.”²¹

Un caso que es importante resaltar es el fundamentalismo islámico, el cual rechaza la distinción entre la esfera religiosa y la política, y se defiende a capa y espada ante el enemigo común Estados Unidos. “El fundamentalismo islámico rechaza a occidente y vuelve la mirada

²⁰ Lester C. Thurow, El futuro del capitalismo, p. 255.

²¹ Ibid, p. 249.

hacia su propia doctrina y tradición con el fin de buscar una alternativa al nacionalismo, al socialismo y al capitalismo”,²² la expansión de los movimientos islámicos son producto de una creciente oposición, legítima, contra el Estado modernizador secular.

El fundamentalismo no es particular del mundo islámico; en Estados Unidos el cristianismo fundamentalista y el “Ejército de Dios” ha cobrado varias vidas; existen en otros países, los similares fundamentalistas islámicos, hindúes y budistas. Sin embargo, la mayor parte del terrorismo religioso fundamentalista está apoyado por la intolerancia y la falta de una sociedad basada en el respeto a la orientación religiosa del otro.

3.1.3.3 Los movimientos de los derechos humanos y cívicos

En cuanto a las reivindicaciones sociopolíticas de derechos humanos y cívicas, destaca la llevada a cabo en los años 60 en los Estados Unidos, en donde la comunidad negra norteamericana lucha contra la discriminación social y política en demanda de la implantación de los derechos civiles, a estos grupos se sumaron otros grupos étnicos minoritarios, que pugnaban por el reconocimiento de su identidad sociocultural y de su legítima participación en las instituciones norteamericanas.

El aparente éxito del movimiento de derechos civiles de la década del 60, impulsó los movimientos de clase social y derechos de la mujer, a solicitar el impulso de reformas institucionales que respondieran a sus necesidades y aspiraciones. Posteriormente a partir de los años 70, los homosexuales, personas discapacitadas y de la tercera edad, se han organizado para demandar sus intereses y luchar contra la discriminación hacia ellos por parte de la sociedad.

Al respecto, Auxiliadora Sales y Rafaela García, señalan que “La repercusión de estas reivindicaciones por la igualdad de oportunidades sociales, políticas, económicas, culturales y educativas se dejó sentir también en otros países como Inglaterra, Canadá, Australia, Países Bajos, etc; donde los grupos étnicos minoritarios trataron de enfrentarse a la ideología

²² Montserrat Guibernau, Globalización, modernidad e identidad nacional, p. 16.

monocultural y asimilacionista que impedía desarrollar la idea de “pluralismo sociocultural” como fundamento básico democrático.”²³

Estas luchas por los derechos humanos y cívicos, actualmente son enarboladas por los grupos étnicos de los países latinoamericanos, en ellas la educación es uno de los aspectos fundamentales por lo que se han desarrollado respuestas a esta demanda en particular, para atender educativamente a grupos indígenas, minorías lingüísticas, mujeres, grupos marginados y discapacitados o con capacidades especiales.

3.1.4 El movimiento indígena latinoamericano

Si bien, la mayoría de los países se crearon en un territorio previamente caracterizado por una gran diversidad étnica y cultural, el caso de los países de América latina no fue la excepción, los cuales, también se formaron siguiendo el modelo de Estado-nación en el cual incorporaban la unidad a través de la homogeneidad de su población; situación que actualmente se ve cuestionada en aras de un Estado moderno justo y democrático. Al respecto de lo anterior, Saúl Velasco señala que “...en la medida en que la diversidad étnica y cultural ha emergido, a los Estados-nación modernos se les ha comenzado a desvanecer sus aspiraciones homogeneizantes, los estados han comenzado a sufrir un cúmulo de “fuerzas locales” que los conminan a redefinir sus relaciones internas. Estas fuerzas locales están constituidas por los grupos diferenciados que han permanecido negados, excluidos o marginados de las políticas oficiales.”²⁴

De esta forma, el movimiento étnico latinoamericano está delineado por esta tendencia de cambio crítico que afecta al Estado-nación moderno. En esta perspectiva, “el resurgimiento étnico en América Latina, como fenómeno de dimensiones globales, no se presenta como un evento lineal, sino como una manifestación originalmente aleatoria, esporádica y discontinua que en las vísperas del 12 de octubre de 1992, fecha en la que tendría lugar la conmemoración del “Quinto Centenario del Descubrimiento de América” se tornó súbitamente en un proceso

²³ Auxiliadora Sales y Rafaela García, Programas de educación intercultural, p. 12.

²⁴ Saúl Velasco Cruz, El movimiento indígena y la autonomía en México, p. 47.

de acción coordinado en prácticamente toda el área latinoamericana,”²⁵ es así que, “...a partir de las condiciones creadas por la coyuntura de 1992, se provocó una conjunción de intereses comunes de diversos movimientos indígenas del continente que además de coincidir en rechazar los “festejos” por el denominado “descubrimiento de América”, se unen para buscar soluciones conjuntas a sus problemas”.²⁶

Aunado a lo anterior, un acontecimiento relevante que demostró el arribo de la cuestión indígena al escenario mundial, fue que en octubre de 1992, la campaña 500 años de resistencia indígena, negra y popular y varias organizaciones populares, respaldaron la candidatura de la dirigente maya Rigoberta Menchú como candidata al premio Nobel de la Paz.; y a pesar de ser acusada por el presidente guatemalteco Jorge Serrano, de ser una terrorista, y la no aprobación del gobierno español a su candidatura apoyada por dos premios anteriores Adolfo Pérez Esquivel y Desmond Tutu, con gran orgullo y felicidad para los indígenas latinoamericanos ganó el premio el mismo año.

En general, se puede decir que el resurgimiento del movimiento indígena, se posibilitó debido a tres acontecimientos de gran importancia: El primero fue la reunión de intelectuales progresistas y dirigentes indígenas, celebrada en Barbados en 1971; en donde el tema de reunión fue la liberación de los indios. De esta forma, la declaración final del evento sostiene que la nueva antropología que habrían de promover sus signatarios debía “proporcionar a los pueblos colonizados todos los conocimientos antropológicos sobre la sociedad que los domina, para de esta manera colaborar en la tarea de su liberación”.²⁷ Asimismo, “...es necesario tomar en cuenta que la liberación de los pueblos indígenas debe ser realizada por ellos mismos o no es liberación. Cuando elementos externos pretenden representarlos o determinar la dirección de la lucha por su liberación, se crea una forma de colonialismo que le expropia a los pueblos indígenas su inalienable derecho a ser protagonistas de su propia lucha”.²⁸

²⁵ Ibid, p. 48.

²⁶ Alicia Ibarra I; “Los indios del Ecuador y su demanda frente al Estado”, en Pablo González Casanova y Marcos Roitman Rosenmann (coords.), Democracia y Estado multiétnico en..., p. 303.

²⁷ Declaración de Barbados, p. 1

²⁸ Ibidem.

El segundo acontecimiento de trascendencia, se suscita a partir de la influencia que desplegaba la teología de la liberación, mediante el trabajo pastoral de la iglesia católica. Fundada en la interpretación de la fe religiosa como instrumento de liberación; en América Latina habría de generar un movimiento religioso principalmente con los pobres y los indígenas de las comunidades rurales más apartadas. De esta forma “...bajo la influencia de la teología de la liberación, la iglesia católica promovería la organización de los pobres en los cinturones de miseria de la ciudades y en las apartadas comunidades indígenas rurales. El propósito era alentar la liberación mediante el desarrollo. Por eso la iglesia católica estimularía la formación de las organizaciones no gubernamentales para que estas gestionaran los recursos necesarios para el financiamiento de los proyectos autogestivos.”²⁹

Un aspecto fundamental que aportó la “versión del indigenismo” de la iglesia católica, a través de la teología de la liberación, fue que dejaba en manos de las poblaciones indígenas organizadas el trabajo de su propio desarrollo y liberación, lo que el paternalismo indigenista de Estado no había permitido. De esta forma el tercer elemento que contribuyó a acrecentar el movimiento indígena fue la crisis y fin del indigenismo oficial, la prueba de su fracaso como medio de desarrollo de los pueblos indígenas, el escenario de miseria y abandono de los pueblos indígenas. Un estudio realizado en 1995 refleja la pobreza que se vive en países como Bolivia, Guatemala, Perú y México como puede verse en el siguiente recuadro:

Cuadro 3.2

<i>Tasas de pobreza entre los indígenas latinoamericanos (Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza)</i>		
PAÍS	INDÍGENAS	NO INDÍGENAS
Bolivia	64.3	48.1
Guatemala	86.6	53.9
México	80.6	17.9
Perú	79.0	49.7

Fuente: Ann Helwege, “Poverty in Latin America: back to the abyss?”, en Saúl Velasco Cruz, El movimiento indígena y la autonomía en México, p. 57.

Finalmente se puede señalar que estos tres aspectos, a decir, la Reunión de Barbados en 1971, la acción de las organizaciones creadas por los clérigos y las órdenes religiosas católicas y la crisis definitiva del indigenismo oficial, posibilitaron el resurgimiento del movimiento

²⁹ Saúl Velasco, El movimiento indígena y la autonomía en México, p. 56

indígena latinoamericano. En su conjunto, se desarrollaron en una época que abarca desde la segunda mitad de la década de los 60, y la primera mitad de los años noventa, en el cual se va consolidando el fenómeno étnico latinoamericano.

3.1.4.1 La población indígena y sus organizaciones en América Latina.

En muchos países de América Latina, gran parte de la población indígena ha sido incorporada a las costumbres y principios de la cultura nacional-mestiza, sin embargo, una parte sustancial de la población se ha mantenido al margen de los procesos asimilacionistas, y esta población potencial ha ido creciendo en número. “A finales de la década de los ochenta, la población indígena latinoamericana estaba compuesta por aproximadamente 400 grupos étnicos en total. Entre 35 y 40 millones de personas latinoamericanas eran reconocidas por los registros censales como indígenas, lo cual representaba entre 6 y 10% del total de la población de la región.”³⁰ El cuadro 3.3 muestra la estimación de la población indígena en el continente americano, esta es una estimación que permite visualizar la importancia, en términos de porcentaje, que representa dicha población en sus países, y que plantea una potencia importante en el desarrollo, además de que proyecta retos para la acción gubernamental, sobre todo en lo que se refiere a educación.

Cuadro 3.3

ESTIMACIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA EN EL CONTINENTE AMERICANO, 1979-1991		
País	Población estimada	%del total de la población
Argentina	477,000	1.5
Belice	15,000	9.1
Bolivia	4,985,000	71.2
Brasil	325,000	0.2
Canadá	829,000	0.8
Chile	767,000	5.9
Colombia	708,000	2.2
Costa Rica	19,000	0.6
Ecuador	3,753,000	37.5
El Salvador	500,000	10.0
Guayana Francesa	1,000	1.2
Guatemala	5,423,000	60.3
Guayana	29,000	3.9
Honduras	168,000	3.4

³⁰ Ibid, p.58.

México	10,537,000	12.4
Nicaragua	66,000	1.7
Panamá	194,000	8.0
Paraguay	101,000	2.5
Perú	8,097,000	38.6
Surinam	11,000	2.9
Estados Unidos	1.959,000	0.8
Uruguay	0	0.0
Venezuela	290,000	1.5

Fuente: Deborah J. Yashar, "Indigenous people's protest and democracy in Latin America", en Saúl Velasco Cruz, el movimiento indígena y la autonomía en México, p. 60

El crecimiento de la población indígena no sólo se ha dado a través del nacimiento de nuevas generaciones, sino también, es consecuencia de la reindigenización; la cual se refiere al proceso en el que cierta cantidad de población adulta, que ha recibido una educación asimilacionista y otras influencias de las políticas indigenistas, posteriormente han optado por reconocer y asumir de nuevo la identidad de su grupo étnico; este fenómeno ha influido en acrecentar el número de la población, pero también ha influido entre aquellos que han regresado a su identidad étnica y se han convertido en los líderes del movimiento indígena en América Latina.

Con base en lo anterior se puede señalar que, "...el reencuentro con las identidades primarias ha hecho que muchos líderes que se formaron en organizaciones que luchaban por demandas proletarias, agraristas, campesinas o de desarrollo y autogestión comunitaria reorienten su experiencia para promover la centralidad de la identidad indígena en la lucha actual".³¹

De esta forma, al respecto de las organizaciones indígenas, se puede señalar que no todas surgieron en el periodo en el que se resignifica la categoría indígena, es decir, en la década de los sesenta, sin embargo, en términos generales se puede hacer un recuento de algunas organizaciones.

En 1973, en Colombia se vislumbra la gran actividad de las organizaciones indígenas, alrededor del Consejo Regional Indígena de Cauca, ya que en ese año 4 000 indígenas marchan en Cauca. En el caso de Brasil, durante la década del setenta aparece un gran

³¹ Ibid, p.61

movimiento de organizaciones indígenas alrededor del Consejo Indigenista Misionero; para 1980 se establece la Federación Indígena Brasileña.

En el caso de Bolivia, “...a fines de los años sesenta surgió, por la convergencia de distintas iniciativas, el movimiento que desde inicio se llamó katarista, en recuerdo a una célebre héroe aymara asesinado en 1781. Iniciado con un movimiento puramente cultural, poco a poco desarrolló una fuerte vertiente sindical y, desde 1978, otra más directamente política”.³² A principios de los ochenta se crea la Coordinadora de Pueblos Indígenas del Oriente, y en 1991 la Coordinadora de los Pueblos Indígenas del Beni, organizó una gran marcha por “el territorio y la dignidad”.

Finalmente, en el caso de Perú, “...de 1969 a 1984 surgieron 50 organizaciones indígenas que se agruparon en dos centrales: la Asociación Interétnica de la Selva Peruana (Aidesep), fundada en 1980 y la Confederación de Nacionalidades de la Amazonia Peruana (Conap), fundada en 1988”.³³ Y en el caso de Ecuador, a mediados de los ochenta se crea el gran grueso de organizaciones indígenas integradas a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

Se ha esbozado el movimiento indígena latinoamericano, retomando las organizaciones de los países con mayor población indígena, sin embargo, lo importante de sus demandas es que engloban el planteamiento de una nueva la relación entre los grupos étnicos y el Estado; basado en el respeto a la cultura y la lengua, lo que a su vez, ha influido en la orientación de la educación indígena fundamentada en la interculturalidad.

3.1.5 Aparición del tema intercultural en varias de las constituciones de países latinoamericanos

El desafío actual para la educación pública en América Latina, es encontrar la manera de contribuir a la construcción de relaciones más simétricas y justas entre las llamadas sociedades

³² Xavier Albó, Nación de muchas naciones: Nuevas corrientes políticas en Bolivia, en Pablo González Casanova y Marcos Roitman Rosenmann (coords.), Democracia y ..., op. cit. p. 326.

³³ Saúl Velasco, op. cit. p. 65.

nacionales y los pueblos indígenas. El reto anterior está vinculado a los compromisos establecidos en los acuerdos multilaterales sobre la educación y la cultura y por los principios y agendas de los organismos internacionales y las agencias de cooperación, que según su naturaleza y la magnitud de los apoyos, constituyen un ámbito de generación de políticas educativas con mucha influencia en la educación que se ofrece a la población menos favorecida y, por ende, a gran parte de los niños y las niñas indígenas.

A partir de la década de los setentas se ha desarrollado un creciente interés en los foros internacionales por los derechos de los grupos minoritarios, por otra parte, el proceso de mundialización de los mercados financieros y comerciales ha conducido a una expansión de los marcos jurídicos occidentales a todas las naciones como un requisito para garantizar las inversiones internacionales provenientes principalmente de naciones occidentales. Entre las condiciones para la integración económica se cuenta de manera importante el respeto a los derechos humanos.

Con base en lo anterior, en el último decenio, se ha modificado de manera importante la forma como se interpreta y trata la relación entre diversidad cultural y educación en la mayoría de los países latinoamericanos. En América Latina, “...la presente década ha sido particularmente fructífera en materia de aportes institucionales y acuerdos políticos que dan clara cuenta del papel central, que ha juicio de los organismos internacionales y los gobiernos desempeña la educación en el crecimiento y el desarrollo socio-económico de los países de la región. Los presidentes y los jefes de Estado, los medios de comunicación, los empresarios y la clase política asignan hoy prioridad a la educación en América Latina y el Caribe.”³⁴

Los procesos de reforma educativa actualmente en curso en la mayoría de los países latinoamericanos, expresan en cada caso una negociación entre las influencias del contexto global, las particularidades y el estado de desarrollo del país, y la concepción del proyecto social presente y a futuro. Importa destacar respecto de este último punto, que la mayoría de los países de la región han reconocido el carácter pluricultural de las sociedades y han plasmado esa concepción en la formulación de sus leyes educativas o de reforma. Así, “...entre

³⁴ José Rivero, Educación y exclusión en América Latina, p.67.

las décadas de los ochenta y noventa se registró el mayor número de reformas constitucionales en materia indígena. Ahora bien, debemos subrayar que este hecho, sin duda, de singular importancia pese a su carácter meramente formal y enunciativo, no ocurre por casualidad, sino que es producto de la coyuntura de cambio democrático”.³⁵

En ese contexto los pueblos indígenas del continente han ganado un importante espacio legal del que carecían antes de la ola liberal que prevalece actualmente en la región. En la última década más de diez países han modificado sus constituciones para introducir distintas formas de reconocimiento de la diversidad y del derecho a recibir una educación culturalmente adecuada: Argentina (1994), Bolivia (1994), Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1993), Guatemala (1985), México (1992), Nicaragua (1987–1995), Panamá (1995), Paraguay (1992), Perú (1993).

De esta forma, las modificaciones constitucionales, no solo representan una respuesta a las demandas surgidas de los movimientos indígenas en diferentes países, sino también, tienen que ver con un ajuste que los Estados están realizando para ponerse al día de los nuevos tiempos. De esta forma no debe verse solo como un punto de llegada, sino como un punto de partida para la construcción de un “Estado plural”, y para ello, la construcción de una educación intercultural puede ser un medio entre otros.

Entre los acuerdos internacionales más importantes y recientes destacan el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Existen otros documentos internacionales que abordan también diversos aspectos de los derechos de los pueblos indígenas en la educación, tal como el Convenio Internacional de los Derechos de las Naciones Indígenas (Ginebra 1994) y la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos (Barcelona 1996).

El Convenio 169 de la OIT ha sido ratificado hasta ahora por los siguientes países latinoamericanos: México (1990), Colombia (1991), Argentina (como Ley Nacional), Costa

³⁵ Saúl Velasco, op. cit. p. 69.

Rica (1993), Paraguay (1993), Perú (1994), Honduras (1994, Ley Nacional), Guatemala (1996 con enmienda), Brasil (actualmente en discusión).

En términos generales los convenios internacionales de los últimos años reconocen inequívocamente el derecho de todos los pueblos indígenas a recibir una educación en su propia lengua y de acuerdo con sus principios culturales, destacando que tal educación se debe diseñar con la participación de los pueblos, y es obligación de los estados nacionales proveer los recursos y crear las condiciones para que lo anterior pueda llevarse a cabo.

Por último cabe destacar que la UNESCO ha realizado significativos aportes para fortalecer la reflexión sobre globalización y diversidad cultural. Por ejemplo en su documento, *Nuestra Diversidad Creativa*, coloca a la cultura en el centro del escenario social y educativo. Señala que “...nuestro futuro será crecientemente compartido por la interdependencia entre los pueblos del mundo por lo que, es necesario promover la convivencia cultural. Esta cooperación entre pueblos con muy diferentes intereses sólo puede florecer cuando todos compartan ciertos principios”.³⁶ Finalmente hay que reconocer la importancia que organismos internacionales, le han dado al reconocimiento y respeto de la diversidad cultural, y los acuerdos y recomendaciones que se han concretado en el campo de la educación.

En general, los acontecimientos analizados en esta parte de la investigación han influido para que en México, desde el exterior, se genere la necesidad de plantear la construcción de una sociedad plural, que promueva el respeto a las diferencias étnicas, culturales y lingüísticas. Sin embargo, para hablar de la administración de la orientación intercultural bilingüe de la educación indígena en México, como resultado, no solo de un fenómeno multicultural a nivel mundial, sino como un medio para alcanzar una sociedad que conviva en el respeto y reconocimiento mutuo de la gran diversidad cultural, con el fin consolidar un país más justo, democrático e igualitario. Se hace necesario analizar los hechos internos que han influido en la construcción de una educación indígena bajo el modelo educativo intercultural y definir quiénes son los indígenas de México.

³⁶ UNESCO, *Nuestra diversidad creativa*, en *La educación encierra un tesoro*, p. 24.

3.2 Los acontecimientos internos de México que han influido en la orientación de la educación indígena

Desde el proceso de conquista, los grupos indígenas de México y de toda América, han visto pisoteada su historia, cultura, espacio territorial y sus prácticas sociales. La conformación de un grupo dominante, de origen “occidental” ha impuesto su cultura, ideología y modelos socioeconómicos de desarrollo justificando la construcción de un Estado-nación “independiente”, que ha dado como resultado para los pueblos indígenas la marginación en los aspectos políticos, culturales, económicos y sociales y que los ha orillado a sobrevivir en “zonas de refugio”,³⁷ como selvas, sierras, y desiertos.

Al respecto Carlos H. Durand, menciona que “En algunos casos la ocupación europea implicó el genocidio que llevó al exterminio total de la población, como sucedió en ciertas latitudes del Caribe antillano. En el caso de México, según información existente, a la llegada de los peninsulares, la población sería de entre 25 y 30 millones; a solo 60 años de la conquista, el número de naturales se redujo a tan sólo 3 millones. Fue así como ante la magnificencia de 1,500 años de producción científica, cultural y socioeconómica, los centros urbano-religiosos de importancia fueron destruidos, los códices incinerados, la estructura social menoscabada, el modelo de producción refuncionalizado, la característica cultural de cada pueblo negada y su fuerte religiosidad convertida en sacrilegio. Patrón útil de aculturación lo constituyó la categoría “indio” con la que fueron bautizadas más de 400 culturas, encajonando de la misma forma a pueblos que se diferenciaban en sus contenidos y expresiones. Mayas, aztecas, mixtecos, purépechas, etcétera fueron homogeneizados en una sola identidad, la de ser “indios” sin serlo.”³⁸

³⁷ Para Gonzalo Aguirre Beltrán, las zonas de refugio se caracterizan por la presencia de una ciudad mestiza que funciona como centro rector de un conjunto de aldeas y comunidades indias, a las que domina y explota dentro de un esquema de relación colonial, por lo que los asentamientos indios son hoy periféricos en términos nacionales. Se encuentran allí formas verticales de comercio, laborales, de autoridad, de relación social; caciquismo, violencia, intolerancia y discriminación racista del país. No están aisladas del sistema dominante, si no totalmente integradas. Ver del autor, *Las zonas de refugio*, p.8.

³⁸ Carlos Humberto Durand Alcántara, *Derecho nacional, derechos indios y derecho consuetudinario indígena*, p.25

En este mismo sentido, el Instituto Indigenista Interamericano, señaló en su momento que, “...las causas principales del problema indígena no radican en los pueblos y comunidades indígenas o en alguna congénita predisposición racial, sino en el tipo de relaciones que los sectores dominantes han establecido con los indígenas a lo largo de la historia y, en consecuencia, en la propia estructura de las sociedades nacionales y los Estados”.³⁹

3.2.1 El movimiento indígena en México y la demanda de respeto a la cultura e identidad

El problema indígena en México siempre ha estado ligado a la situación de pobreza que rodea a estos grupos, los cuales han resultado los más vulnerables en la estructura socioeconómica de México, con lo que actualmente, el problema indígena de nuestro país se destaca por la marginación de los indígenas, así como, el reclamo por el respeto y reconocimiento de sus cultura y lengua; que al lado de los reclamos de igualdad de género, respeto a las preferencias sexuales y libertad de culto han influido en la reorientación de la educación. Sin embargo para el caso de esta investigación, el tema central de influencia es el movimiento indígena.

El movimiento indígena que se manifiesta actualmente en México, al igual que en “...el resto de América Latina, surge alrededor de la década de los setenta bajo la influencia del “indianismo”.⁴⁰ Ciertamente, el “indianismo”⁴¹ se conjuntó con un movimiento indígena centrado en la etnicidad como elementos que se adoptaron en el movimiento indígena actual de México.

De esta forma, la organización indígena del movimiento, se manifiesta en México a partir “...del primer Congreso Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI), celebrado en 1975, que reunió a los representantes de un número considerable de organizaciones indígenas del interior de la república. Este evento habría de favorecer la promulgación de reclamos compartidos, entre los que destacan los relativos a los derechos constitucionales que confieren los artículos 3 y 27 a

³⁹ Instituto Indigenista Interamericano, América Indígena, p, 112.

⁴⁰ Marie-Chantal Barre, Ideologías indigenistas y movimientos indios, p. 123

⁴¹ De acuerdo a Guillermo Bonfil Batalla, el indianismo se inició como un movimiento ideológico y político que proclamaría como su objetivo central la liberación del indio, no como individuo en particular, sino para liberar al indio como miembro de la civilización indígena, véase, Guillermo Bonfil Batalla, “Historias que no son todavía historia “, en Historia ¿para qué?, pp.224-225.

las comunidades indígenas.” También destaca, “La declaración de principios de la Asociación Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües (ANPIBAC), en 1977, que reafirma los planteamientos anteriores. Para 1979, el tercer Congreso Nacional de los Pueblos Indígenas (CNPI) plantearía la reforma de la Constitución política del país con el fin de que se hiciera explícito el reconocimiento de la condición multiétnica”.⁴²

Más adelante, en 1982 se generó una gran crisis que impactaría drásticamente a la inversión social destinada a los grupos indígenas, lo que generó inmediatamente la unidad de las organizaciones campesinas e indígenas y el surgimiento de varias de ellas, de carácter autogestivo y con autonomía del Estado. En 1983 en un acto público masivo y en presencia de líderes del CNPI, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado reconoció la composición pluriétnica y pluricultural de México.

Por otro lado, ya durante el régimen de Carlos Salinas de Gortari, con el fin de paliar los problemas de marginación, se crea el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que buscaba institucionalizar la acción organizada de los indígenas, campesinos y los habitantes pobres de la ciudad. Sin embargo, el programa estimuló la formación de organizaciones o la vinculación de las existentes al programa. Sumado a este proceso, la crisis internacional del Café en 1989, la disminución de créditos agrícolas, la privatización de Fertilizantes de México (Fertimex) y la eliminación de la entrega de insumos para la producción, desembocó en una mayor unidad de acción entre indígenas y campesinos.

De esta forma, “...en el marco del proceso de democratización que había comenzado a vivir México después de las elecciones federales de 1988 –y de la caída del muro de Berlín en 1989 con el consecuente debacle de la ideología socialista-, las vísperas del 5° Centenario del desembarco de los europeos en América provocaron, entre otras cosas, la reactivación del movimiento indígena. Una consecuencia inmediata de esta reactivación fue la celebración del primer y segundo Foro Internacional sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indios, en

⁴² Saúl Velasco, op. cit. p. 67-68.

1989 y en 1990, respectivamente, y la Constitución del Consejo Mexicano 500 Años de Resistencia Indígena”.⁴³

La reactivación de las organizaciones indígenas contenía una gran variedad de demandas, poniendo énfasis en los reclamos etnicistas, como es el caso de la Organización Independiente de Pueblos Unidos de la Huasteca (OIPUH) de Veracruz e Hidalgo; la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI) de Tehuantepec, Oaxaca; la Asociación Rural de Interés Colectivo, Unión de Uniones (ARIC) de la Selva Lacandona, Chiapas; y la Unión de Comuneros Emiliano Zapata⁴⁴ (USEZ) de Michoacán, entre otras.⁴⁵ Como evidencia de este resurgimiento del movimiento indígena, destaca el discurso del presidente Salinas, el 8 de agosto de 1990 durante la inauguración del Fondo de Solidaridad para la Promoción del Patrimonio Cultural de los Pueblos Indígenas, “Nuestros compatriotas indígenas están demandando respeto a su cultura, a su tradición a su identidad y a su organización social. En esto yacen las raíces más profundas de nuestra nacionalidad, siempre unida y en solidaridad. Nadie debe imponerles sus ideas y mucho menos decirles lo que deben ser. Ustedes son los dueños y los arquitectos de su futuro y su destino. Su cultura no debe ser violada, ella es un componente esencial de nuestro patrimonio cultural, de nuestra riqueza colectiva. Sus derechos como mexicanos protegen esa cultura pero nosotros haremos más clara esta protección elevándola a nivel de nuestra máxima ley”.⁴⁶

⁴³ Ibid, p.131.

⁴⁴ Margarita Zárate Vidal, En busca de la comunidad. Identidades recreadas y organización campesina en Michoacán, p. 83.

⁴⁵ Aunado al resurgimiento del movimiento indígena, se puede señalar que, en lo que abarca el régimen de Miguel de la Madrid al de Carlos Salinas de Gortari, surgen “coordinadoras independientes que defienden a nivel nacional los intereses de organizaciones locales y regionales. La más importante es la Unión Nacional de organizaciones Regionales Campesinas (UNORCA), formada en 1985. Asociaciones sectoriales, regionales y nacionales que defienden sus empresas acompañan este proceso de defensa de la producción. Es el caso también de las organizaciones de caficultores minifundistas y empresas forestales ejidales y comunitarias. Surgen con esa línea organizaciones como la Cooperativa Agropecuaria Regional Tosepa Titataniske (CARTT) en Puebla (1980), formada por nahuas, totonacas, tepehuas y otomíes; la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI) en el Istmo de Tehuantepec en Oaxaca, (1982), que agrupa comunidades cafetaleras zapotecas; la Unión de Comunidades Indígenas 100 años de Soledad (UCI-100 años) en la Sierra sur y costa de Oaxaca; La Unión de Uniones Quiptiq ta Lecubtesel en la Selva Lacandona en Chiapas, que reúne a indígenas cafetaleros tzotziles, tzeltales y tojolobales; la unión de Comunidades y Ejidos Forestales de Oaxaca (UCEFO) en la sierra de Juárez de Oaxaca (1985); y la Unión Zapoteca-Chinanteca de la Sierra de Juárez (UZachi) también de las comunidades indígenas con recursos forestales de Oaxaca (1989).” Maya Lorena Pérez Ruiz, ¡Todos somos Zapatistas! Alianzas y rupturas entre el EZLN y las organizaciones indígenas, p. 39.

⁴⁶ Programa Nacional de Solidaridad, Fondos de Solidaridad para la Promoción del Patrimonio Cultural de los Pueblos indígenas de México, 1992.

Así, en 1992, se reforma el artículo 4° constitucional, que reconoció la composición pluricultural de nuestro país, sin embargo, ni el discurso, ni la reforma constitucional, darían plena satisfacción a las demandas indígenas, y al contrario aunado a esto, la reforma al artículo 27 constitucional, que se había constituido en un agravio para los sectores indígenas y campesinos,⁴⁷ y la “celebración” por los 500 años de choque cultural entre indoamericanos y europeos, representaron un momento de oportunidad política para el movimiento indígena, que daría muestra de su fuerza y descontento en el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994.

En conclusión, el movimiento indígena en México, definitivamente ha influido en la necesidad de construir una educación pertinente, incorporada ya en las demandas que reclaman las organizaciones, al final del gobierno de Carlos Salinas:

- El derecho de preservar o aprovechar sus bosques, sus pastizales, sus minas, sus ríos o sus lagos.
- Garantías para desarrollar su producción agropecuaria y eliminar intermediarios y agiotistas.
- Servicios educativos bilingües e interculturales, así como medidas para preservar su patrimonio y herencia cultural prehispánica.
- Espacios políticos en los congresos estatales y federal, y participación en el diseño y ejecución de sus proyectos de desarrollo.
- Respeto a los derechos humanos y reclamo de justicia contra masacres, asesinatos y despojos de tierras provocadas por las relaciones de fuerte tensión con los terratenientes y con los gobiernos estatal y federal.⁴⁸

⁴⁷ Ciertamente, al autorizar la venta de tierras ejidales y comunales y poner fin al reparto agrario –por el que muchas organizaciones de campesinos indígenas y mestizos habían luchado por años e incluso décadas enteras-, la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional, podría haber provocado el reforzamiento de una agenda compartida entre indígenas y campesinos, pues agravaba indiscriminadamente a ambos sectores. Véase Arturo Warman y Arturo Argueta (eds), *Movimientos indígenas contemporáneos en México*.

⁴⁸ INI et al; *Perfil Indígena de México*, documento en red: www.sedesol.gob.mx/perfiles, cit. por Saúl Velasco, op. cit. p. 134.

3.2.1.1 El movimiento zapatista de liberación nacional, y su propuesta de cambio sobre la educación indígena

En cuanto al movimiento generado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), se ha escrito mucho, debido a esto, no hay la intención en este apartado de plantear un balance del mismo, sino más bien, hacer referencia de la importancia de este movimiento en el reconocimiento la diversidad pluricultural de México, y sobre todo su influencia en el planteamiento de la construcción de un modelo educativo intercultural bilingüe.

Después de la celebración de los 500 años de resistencia indígena en 1992, las organizaciones indígenas se acallaron un par de años, y con ello se vislumbraba la posibilidad de que el movimiento indígena en México se debilitará, sin embargo, el primero de enero de 1994 hace su aparición pública el EZLN, y el tema indígena se fortalece más allá de las fronteras del país.

A pesar de que el movimiento zapatista no surgió como un grupo que básicamente luchara por las demandas indígenas, ya que “...para muchos esta más que demostrado que el EZLN no surgió como un movimiento originalmente indígena en lo que corresponde a sus demandas. Aunque incuestionablemente sus filas y sus mandos medios fueran todos indígenas mayas del estado de Chiapas, su plan original era ambiciosamente amplio, pues buscaba crear con su iniciativa un escenario de grandes convergencias, en aras de la transformación democrática de México”,⁴⁹ sin embargo, el EZLN integra posteriormente a sus peticiones, las demandas que originalmente plantea el movimiento indígena en México al final del Sexenio de Carlos Salinas de Gortari, lo cual, queda demostrado en los Acuerdos de San Andrés que firma el EZLN con el gobierno Federal

Con base en lo anterior, Octavio Rodríguez Araujo hace un breve repaso de lo que pueden ser las fases del movimiento hasta 1997, y en ellas ya es formulada la demanda de una educación intercultural bilingüe para los grupos indígenas. “Estas Fases también caracterizadas con cierta arbitrariedad, ya que en cierta medida se traslapan en el tiempo, son las siguientes:

⁴⁹ Saúl Velasco, op. cit. p. 146.

1. El levantamiento armado inicia el primero de enero de 1994, y termina con el establecimiento de la tregua el 12 de enero del mismo año. 2. La búsqueda de salidas políticas que habría de conducir al Diálogo de San Cristóbal entre Manuel Camacho Solís y el EZLN. A esta fase pertenecen las propuestas de ambas partes y el NO del EZLN junto con la convocatoria a la sociedad civil para formar la Convención Nacional Democrática. 3. De la CND a las consultas nacional e internacional. En esta fase se incluye la política del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León y la ofensiva militar en una clara guerra de contrainsurgencia que, a partir de marzo o abril de 1995, confluye en paralelo con el Diálogo de San Andrés. 4. La convocatoria a la sociedad civil para que forme el Frente Zapatista de Liberación Nacional, a los indígenas del país, concretamente, para que participen en el Foro Nacional Indígena, y las convocatorias para los encuentros continentales e intercontinentales contra el neoliberalismo y por la humanidad. 5. La suspensión (que no ruptura) del Diálogo (septiembre de 1996), la propuesta de reformas constitucionales sobre derechos indígenas presentada por la Cocopa,⁵⁰ aceptada por el EZLN y rechazada por el gobierno.”⁵¹

Sin embargo, las actividades que ha realizado el EZLN no han quedado ahí. El 5 de diciembre de 2000, el Presidente hace suya la propuesta de reforma constitucional hecha por la Cocopa, y la envía directamente a la Cámara de Senadores, con el fin de dar por “terminado el problema indígena”. Dos meses más tarde el EZLN da inicio a una travesía hacia la Ciudad de México, visitando varios Estados y realizando presentaciones masivas, finalmente el 28 de marzo de 2001 en la Ciudad de México los zapatistas entraron a la Cámara de Diputados y sus ideales, demandas y en general su voz se escuchó en el recinto legislativo.

En general, las diferentes fases del movimiento indígena zapatista son muy importantes, pero vale la pena rescatar la posición del EZLN sobre educación indígena y para ello es importante revisar este punto en los acuerdos de San Andrés, como una demanda de los pueblos indígenas y del respeto a sus culturas y lengua. El 18 de enero de 1996 en San Andrés, Chiapas, el

⁵⁰ La Comisión para la Concordia y Pacificación en Chiapas (Cocopa), fue producto de una iniciativa compartida entre el Ejecutivo Federal y la Comisión Legislativa de Diálogo y Conciliación para el Estado de Chiapas constituida por senadores y diputados de los cuatro partidos representados en el Congreso de la Unión.

⁵¹ Octavio Rodríguez Araujo, EZLN, un balance a tres años, en Gutiérrez Garza, Esthela (Coord. Gral.), El debate nacional, No. 4 Los actores sociales, p. 366.

Gobierno Federal y el EZLN, lograr concretar los llamados Acuerdos de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad, mejor conocidos como, “Acuerdos de San Andrés”.

De esta forma, “...el Gobierno Federal asume que el establecimiento de esta nueva relación con los pueblos indígenas, le asigna el compromiso de contribuir a resolver sus problemas esenciales, y de que esa acción deberá expresarse en políticas sistemáticas y concretas, con apego a las modalidades que impongan las diversidades regionales y las características propias de cada pueblo indígena.”⁵² Así, se establece que los compromisos que el gobierno Federal debe tener con los pueblos indígenas, quedan en los siguientes puntos:

- Reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución general,
- Ampliar participación y representación políticas,
- Garantizar acceso pleno a la justicia,
- Promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas,
- Asegurar educación y capacitación,
- Garantizar la satisfacción de necesidades básicas,
- Impulsar la producción y el empleo,
- Proteger a los indígenas migrantes.

En cuanto al tema de educación para los pueblos indígenas, el EZLN, mostró desde un inicio en los acuerdos, que es necesario que los indígenas de México, reciban una educación conforme al contenido y espíritu del artículo 3º Constitucional Federal y su reglamentaria de la Ley General de Educación; pero además, que se considere que la educación destinada a los grupos indígenas, difunda y promueva su historia, costumbres, tradiciones y los valores que constituyan su raíz cultural e identidad étnica y nacional; por lo que deberá ser bilingüe intercultural; deberá, promover el respeto a de sus formas de organización, y en la formulación de sus planes y programas de estudio será prioritaria la participación de los pueblos indígenas, donde deberá de realizarse el quehacer educativo.

⁵² www.ezln.org/san_andres/acuerdos/htm

Las propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN, se comprometieron a enviar a las instancias de debate y decisión nacional y en relación a la educación indígena, se puede señalar que, “Los gobiernos se comprometen a respetar el que hacer educativo de los pueblos indígenas dentro de su propio espacio cultural. La asignación de los recursos financieros, materiales y humanos deberá ser con equidad para instrumentar y llevar a cabo acciones educativas y culturales que determinen las comunidades y pueblos indígenas.

El Estado debe hacer efectivo a los pueblos indígenas su derecho a una educación gratuita y de calidad, así como fomentar la participación de las comunidades y pueblos indígenas para seleccionar, ratificar y remover a sus docentes tomando en cuenta criterios académicos y de desempeño profesional previamente convenidos entre los pueblos indígenas y las autoridades correspondientes, y a formar comités de vigilancia de la calidad de la educación en el marco de sus instituciones. Se ratifica el derecho a la educación bilingüe e intercultural de los pueblos indígenas.

Los proyectos culturales y educativos en los pueblos indígenas deben recibir la más alta prioridad en la programación y ejercicio del gasto público, tanto federal como estatal, requiriendo que se garantice de antemano su continuidad, congruencia y racionalidad”.⁵³

La importancia del movimiento zapatista, en cuanto a su influencia en el desarrollo de una política educativa orientada por el enfoque intercultural bilingüe ha sido fundamental; las demandas del EZLN, se han visto satisfechas en su mayoría en cuanto a la educación dirigida a los grupos indígenas, sin embargo hay mucho por hacer todavía en cuanto a la administración de la educación indígena, y en cuanto al desarrollo de una educación intercultural en un Estado plural, tal y como lo concibe Luis Villoro.

⁵³ Ibidem.

3.2.1.2 La crisis económica de 1994 y su impacto en los grupos más vulnerables principalmente los indígenas

Hablar de crisis económica en el país, es referirse a un tema que ha predominado en los últimos años al grado de convertirse en una constante y permanente de cada sexenio, tal vez, dicha crisis no tenga relación con el cambio de una política educativa pertinente para el medio indígena, sin embargo, el hecho de que históricamente se ha visualizado a los grupos indígenas como “sinónimo de pobreza”, hace necesario abordar este tema, pues como resultado de la gran crisis que se vivió en 1994, en las zonas rurales se poco a poco se agudiza la pobreza, impactando indirectamente en la relación Estado-grupos indígenas.

La administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) inició con una gran crisis económica, producida el 19 de diciembre debido al incremento del 100% en las tasas de interés de la deuda interna. Además de lo anterior, se produjeron una serie de acontecimientos internos y externos que propiciaron un ambiente tenso en el país, entre los factores externos, destaca fundamentalmente el alza de las tasas de interés en Estados Unidos a lo largo de 1994 y que provocó la disminución del flujo de capitales extranjeros al país. Entre los internos destacan el movimiento Zapatista en Chiapas, el asesinato de Luis Donaldo Colosio en marzo, el asesinato de Francisco Ruiz Massieu y el resurgimiento de las hostilidades armadas en Chiapas en diciembre.

Ante estos eventos, el gobierno adoptó medidas para reducir las posibilidades de devaluación que podrían generarse como consecuencia de una brusca salida de capitales vulnerando de manera irreversible la estabilidad de la economía mexicana. El 20 de diciembre se aprobó un aumento de 53 centavos en el techo de la paridad cambiaria, pero la demanda de dólares se disparó y un día después también el tipo de cambio, Esto provocó que la Bolsa Mexicana de Valores, cerrara sus operaciones con pérdidas y debido a la interdependencia promovida por la

globalización; esta crisis financiera fue rebotada a otros países de América Latina y se le dio el nombre de “efecto tequila”. Por lo que los principales retos para el nuevo gobierno Zedillista, ante las presiones de 1994, eran recuperar la confianza en el tipo de cambio en detrimento de la estabilidad.

La devaluación de diciembre de 1994 provocó un aumento considerable de la inflación y para enero de 1995, se provocó lo inevitable, una devaluación del peso sin precedente. Debido a los acontecimientos anteriores, la administración de Ernesto Zedillo instrumentó dos programas: el Programa de Ajuste y Estabilización, puesto en marcha en enero y febrero de 1995 y el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo, a partir de 1997. El primero fue implementado como un urgente y desesperado plan de choque para una economía hundida en problemas financieros que amenazaban la viabilidad del desarrollo de México; mientras que el segundo estuvo diseñado con el propósito de evitar que la crisis se repitiera.

La política económica de Ernesto Zedillo, -al igual que la administración de Carlos Salinas de Gortari- estuvo apoyada en el modelo basado en el cambio estructural, la apertura comercial y la desregulación económica con el objetivo primordial de disminuir sustancialmente la inflación. Sin embargo, a pesar de que la economía fue fortalecida en el plano macroeconómico, también se generó una mayor concentración del ingreso, pobreza y desigualdad. “El número de pobres pasó de 61.7 millones en 1994 a 72.2 en 1996, lo que representa 3.3 veces el crecimiento poblacional”⁵⁴, acentuándose en las zonas rurales y marginando con mayor impacto a los grupos indígenas.

Al finalizar el sexenio, Ernesto Zedillo dejó un país con grandes diferencias en la distribución del ingreso, una alta concentración en una minoría y una mayoría en la pobreza, la cual según estimaciones de la CEPAL, se incrementó de 40.5 a 45.5 millones de mexicanos, de los cuales

⁵⁴ Julio Boltvinik, “15 millones más de pobres extremos” en la Jornada, 16 de octubre de 1998, página 10.

26 millones, principalmente indígenas y campesinos, viven en la miseria. Un indicador representativo de esta situación era la Tasa de Mortalidad Infantil que prevalecía en el año 2000 y que alcanzaba el 24.93%⁵⁵. En la magnitud de la pobreza y la desigualdad crecieron, la concentración del ingreso y la riqueza también se agudizaron, dando paso al surgimiento de diferentes estratos o niveles de pobreza. “La pobreza se renueva y da lugar a nuevas “categorías” de pobres. Surgen nuevos mecanismos de inequidad que inciden de modo distinto sobre los diferentes grupos afectados, tanto la pobreza como la desigualdad se dan en un contexto social, cultural, económico e institucional diferente al de sólo unas décadas atrás”.⁵⁶

En una clasificación más reciente, la Secretaría de Desarrollo Social señala que existen tres umbrales de pobreza: pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio. De esta forma, según cifras presentadas por dicha Dependencia, el 11.4% de la población urbana se encuentra en situación de pobreza alimentaria; mientras que en las zonas rurales dicha proporción asciende a 34.8%. Las cifras anteriores reflejan la incidencia de la crisis de 1994 en la población rural. Estos indicadores muestran la situación social que prevalecía en el país, afectando a los grupos más vulnerables como es la población urbano marginada y la población rural, particularmente las comunidades indígenas.

3.3 La situación actual de los grupos indígenas de México

Los rostros de los indígenas de México, representan una gran parte de la historia de nuestro país, y para hablar de ellos o mejor dicho de la perspectiva de “nosotros” sobre los otros, es

⁵⁵ Informe sobre Desarrollo Humano. México 2002. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México, 2002, p. 132.

⁵⁶ Teresa Incháustegui, “Pobreza y exclusión social. ¿Taparlas o superarlas?. cit por Rolando Cordera Campos y Enrique González Tiburcio. “La Sociedad mexicana hacia el nuevo milenio: cohesión y divergencia”. En México 2030 Nuevo Siglo, Nuevo País. México, FCE, 2000, p 300.

necesario entender el concepto de indio-indígena,⁵⁷ de la diversidad poblacional del México contemporáneo y de la situación actual de los grupos indígenas de México

Es importante plantearse, quiénes constituyen a los pueblos indígenas de México, las características que dan identidad a su cultura y lengua, y la situación socioeconómica que les rodea, con el objeto de entender la relación Estado-grupos étnicos. Pero con base en la presente investigación se hace relevante con el fin de trazar los elementos del modelo educativo pertinente para los indios de México.

3.3.1 La categoría y el concepto de lo indio

La definición referente a lo indio se ha interpretado desde diversas perspectivas e ideologías, desde lo institucional y lo no gubernamental, a partir de diversas disciplinas y hasta por los propios protagonistas, las discusiones teóricas que han llevado pensadores de las disciplinas sociales son interminables. De esta forma, se pretende presentar elementos centrales que permitan conceptuar lo indio.

En cuanto a la categoría de indio, muchas tesis de carácter racista contemplaron a los grupos indígenas a partir de su integración al proyecto nacional, dando la espalda a la diversidad cultural y étnica, sin reconocer las características propias e inherentes de cada grupo. Pero además, la categoría de indio se convirtió en un estigma social, ya que de manera “...inconsciente lo indio está asociado a lo pobre, a lo antiguo, a lo feo, a la derrota, a lo despreciable, a lo atrasado y a la ignorancia. Se manifiesta entonces admiración por las herencias indias siempre y cuando los conceptos se refieran a los indios del pasado, a los pueblos creadores de grandes culturas y civilizaciones, no a los indios de carne y hueso que viven en la realidad contemporánea”.⁵⁸

⁵⁷ Más que hacer una distinción sobre ambos conceptos o de determinar si los indios o indígenas existen, la intención es presentar un concepto genérico que explique el perfil de lo indio, y lo que en antropología y sociología se ocupa comúnmente la “cuestión indígena” o el “problema indígena”.

⁵⁸ Edgar Samuel Morales, Estigmas sociales, historia y nuevo orden en América latina, p. 14.

Por otro lado, la visión culturalista del indio en México incorpora patrones culturales como la costumbre, la lengua materna, la religión, las tradiciones y la cosmovisión, desde esta postura se puede considerar al indio como aquel que tiene un sentimiento de pertenencia a alguna comunidad indígena, y que además de rasgos físicos iguales a los integrantes del grupo, habla perfectamente una lengua indígena; que es poseedor de su cultura material y espiritual, teniendo además un sentido social comunitario.

Con respecto a lo anterior y a la conceptualización de lo indio, el II Congreso Indigenista, en el año de 1949 plantea que: “El indio es el descendiente de los pueblos y naciones precolombinas que tiene la misma conciencia social de su condición humana, asimismo considerada por propios y extraños, en su sistema de trabajo, en su lengua y en su tradición, aunque éstas hayan sufrido modificaciones por contactos extraños. Lo indio es la expresión de una conciencia social vinculada con los sistemas de trabajo y la economía, con el idioma propio y con la tradición nacional respectiva de los pueblos o naciones aborígenes.”⁵⁹

En cuanto a la conceptualización socioeconómica se puede retomar lo señalado por J. Carlos Mariátegui, quien menciona que “...el indígena es producto de nuestra economía, se identifica con el régimen de propiedad de la tierra; la ignorancia, el atraso y la miseria de los indígenas, no son sino la consecuencia de su servidumbre. El latifundio mantiene la explotación y dominación absoluta de las masas indígenas por la clase propietaria, La lucha de los indígenas ha estribado invariablemente en la defensa de sus tierras contra la absorción y despojo; por tanto, existe una instintiva y profunda reivindicación indígena, la reivindicación de la tierra.”⁶⁰

Por su parte, Ricardo Pozas señala que: “Los campesinos son los indios que han sufrido el proceso de cambio, el cual les ha sido impuesto por la penetración de las relaciones de dominio y subordinación en las comunidades, al que ellos se han opuesto manteniendo su infraestructura; como un muro defensivo va siendo destruida y en la medida en que las relaciones de modo de producción capitalista penetra en ellas. Allí donde los indios han logrado afirmarse manteniéndose integrados en su forma de producción económica, con una

⁵⁹ Boletín indigenista, acta final del II Congreso Indigenista Interamericano, p. 17

⁶⁰ José Carlos Mariátegui, Ideología y política, cit. por Carlos Humberto Durand Alcántara, Derecho nacional, derechos indios y derecho consuetudinario indígena, pp. 38-39.

lengua común que les ha permitido conservar sus formas de pensamiento y crear una conciencia étnica frente a sus explotadores tradicionales, se impone investigar la profundidad solidaria de esa conciencia, que puede servir de base para su autodeterminación futura”.⁶¹

Finalmente cabe señalar que, el término indígena fue sustituido por el de indígena, resultado de la política indigenista de la década de los cincuenta, en donde los indigenistas asumen este concepto para aislar la forma peyorativa que representa el vocablo “indio”. En realidad, los indios o indígenas son hombres de carne y hueso, son los portadores de una diversa y rica cultura, son los pobladores de este gran país, mexicanos que tienen derechos; entre ellos, el de recibir una educación equitativa y pertinente, que promueva su desarrollo como más les convenga y el respeto a su cultura y lengua.

3.3.2 La diversidad étnica y cultural de México

La composición multicultural de nuestro país se sustenta en gran medida por sus grupos indígenas. Al respecto Roger Martelli menciona que “la sociedad mexicana presenta un diversidad muy grande de culturas: no es y no ha sido nunca homogénea, sino que durante el transcurso de toda la historia conocida, han coexistido aquí diferentes grupos que poseen y recrean su propia cultura distintiva particular”.⁶² Sin embargo, definir qué distingue a un grupo indígena es algo que se dificulta y para ello se puede retomar a Guillermo Bonfil Batalla quien nos brinda los siguientes elementos distintivos:

- Territorio históricamente propio y formas particulares de aprovechamiento de recursos naturales, lengua indígena,
- Producción agropecuaria, modos de explotación, de consumo propio y mercado de excedentes,
- Organización social, política y ceremonial, sistema de cargos,
- Atuendo y objetos suntuarios tradicionales, producción artesanal y agropecuaria propia,
- Medicina tradicional y curandería,
- Cosmovisión y filosofía, sistema de valores,

⁶¹ Ricardo Pozas A; “La proletarización de los indios en la formación económica y social de México”, cit. por Carlos Humberto Durand Alcántara, Derecho nacional, derechos indios y derecho consuetudinario indígena, p.39.

⁶² Roger Martelli, Etnia-nación, p.51

- Aspecto ceremonial religioso, civil, profano y sus instrumentos,
- Complejo alimentario,
- Narrativa particular: mitos, leyendas y cuentos,
- Transmisión de la cultura⁶³

Tal vez una definición que se puede aportar es que, la comunidad indígena es una agrupación social formada por un territorio determinado, por grupos de hombres que tienen características similares como las costumbres, la forma de ver la vida, la misma lengua, la misma cultura y los mismos valores.

La visión del México rural no estaría completa sin la dimensión indígena. En México habitan poco más de 10 millones de indígenas, la mayor población indígena, en términos absolutos, de los países de América Latina, que equivale a la población total de Honduras, Nicaragua y Costa Rica. La gran diversidad cultural de México se aprecia en la existencia de cuando menos 62 grupos étnicos (ver cuadro 3.4) en el territorio nacional. Entre ellos existen amplios contrastes: mientras que el náhuatl es utilizado por más de dos millones de personas, sólo hay 80 hablantes del aguateco.

CUADRO 3.4
GRUPOS ÉTNICOS EN MÉXICO

aguateco	chontal-tab	huichol	lacandón	motozintleco	popoluca	tojolobal
amuzgo	chuj	ixcateco	mam	nahua	purépecha	totonaca
cakchiquel	cochimí	ixil	matlatzinca	ocuilteco	quiché	triqui
chatino	cora	jacalteco	maya	otomí	seri	tzeltal
chichimeca-jonaz	cucapá	kanjobal	mayo	paipai	tarahumara	tzotzil
chinanteco	cuicateco	kekchí	mazahua	pame	teco	yaqui
chocho	guarijío	kikapú	mazateco	pápago	tepehua	zapoteco
chol	huasteco	kiliwa	mixe	pima	tepehuán	zoque
chontal-oax	huave	kumiai	mixteco	popoloca	tlapaneco	

Fuente: SEP/DGEI.

De acuerdo a Guillermo Bonfil Batalla, esta diversidad cultural tiene diversas causas:

- La presencia de los pueblos indios antes de la invasión europea,

⁶³ Guillermo Bonfil Batalla, “*Los diversos rostros de la infancia en México*”, p.8

- El contraste regional del país que ha generado estilos variados de vida, es decir culturas regionales,
- El contraste entre el campo y la ciudad, entre la vida rural y la urbana y,
- La estratificación social que crea grupos y clases sociales dentro de una misma cultura.⁶⁴

3.3.2.1 La población indígena

La población indígena ya no es la población aislada y aparentemente estática de los años cincuenta. Hoy dicha población se desplaza no sólo a lo largo y ancho del país en busca de mejores oportunidades de trabajo e ingreso en las ciudades y campos agrícolas, sino también, y cada vez con mayor intensidad, hacia países como Estados Unidos y Canadá. La población indígena de México, se concentra en el centro y sur del país, Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Guerrero, parte del Estado de México, Hidalgo y Tlaxcala. Continúa hacia el sureste de la península de Yucatán y hacia el norte recorre Michoacán, algunas regiones de Nayarit, Durango, Chihuahua y Sonora. De los 2 428 municipios que existen en la República Mexicana, 803 cuentan cuando menos con 30% de la población indígena. En estos municipios se encuentra el 78% de la población indígena nacional.

El Censo General de Población y Vivienda 2000, registró la existencia de más de 17 mil localidades eminente y medianamente indígenas. Estas localidades muestran, por su tamaño y dispersión, elevados grados de ruralidad y aislamiento, carencias de servicios públicos y escasa comunicación. El 44% están habitadas por menos de 100 personas; 17% tiene entre 100 y 449 habitantes, y 14% entre 500 y 2 500 habitantes. El 25% restante esta conformado por localidades urbanas de más de 2 500 habitantes.

Las formas tan diversas para definir al indígena han generado que los datos censales, los estudios demográficos, antropológicos y lingüísticos contengan ciertas limitaciones, sin embargo, para ser prácticos en este trabajo señalaremos algunas fuentes para su identificación en números. De esta forma, tomando en cuenta la definición de indígena que hace el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), como aquel individuo que habla

⁶⁴ Ibid, pp. 8-9.

alguna lengua indígena y aquel hijo menos de cinco años, cuyo padre (o madre) es hablante de lengua indígena, y con fines de cuantificación las cifras oficiales al año 2000, señalan que México cuenta con una población indígena de 10,597,487 de un total de 97,483,412 habitantes (ver cuadro 3.5), principalmente distribuidos en 24 estados de la república.

Cuadro 3.5
POBLACIÓN TOTAL Y POBLACIÓN INDÍGENA ESTIMADA POR ENTIDAD
FEDERATIVA

ESTADO	1990		1995		2000	
	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN INDÍGENA ESTIMADA	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN INDÍGENA ESTIMADA	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN INDÍGENA ESTIMADA
AGUASCALIENTES	719,659	771	862,720	890	944,285	939
B. CALIFORNIA	1,660,855	32,824	2,112,140	37,874	2,487,367	39,975
B. CALIFORNIA SUR	317,764	3,372	375,494	3,891	424,041	4,107
CAMPECHE	535,185	135,960	642,516	156,877	690,689	165,581
COAHUILA	1,972,340	4,514	2,173,775	5,208	2,298,070	5,497
COLIMA	428,510	1,826	488,028	2,107	542,627	2,224
CHIAPAS	3,210,496	1,129,826	3,065,100	1,303,644	3,920,892	1,372,976
CHIHUAHUA	2,441,873	106,136	2,793,537	122,465	3,052,907	129,259
DISTRITO FEDERAL	8,235,744	134,120	8,489,007	154,754	8,605,239	163,340
DURANGO	1,349,378	25,796	1,431,748	29,765	1,448,661	31,416
GUANAJUATO	3,982,593	15,579	4,406,568	17,976	4,663,032	18,973
GUERRERO	2,620,637	449,968	2,916,567	519,193	3,079,649	548,001
HIDALGO	1,888,366	498,447	2,112,473	575,131	2,235,591	607,042
JALISCO	5,302,689	30,767	5,991,176	35,500	6,322,002	37,470
MÉXICO	9,815,795	484,279	11,707,964	558,783	13,096,686	589,787
MICHOACÁN	3,548,199	254,319	3,870,604	293,445	3,985,667	309,726
MORELOS	1,195,058	93,737	1,442,662	108,158	1,555,296	114,159
NAYARIT	824,643	38,368	896,702	44,271	920,185	46,727
NUEVO LEÓN	3,098,736	5,783	3,550,114	6,673	3,834,141	7,043
OAXACA	3,019,560	1,592,020	3,228,895	1,836,945	3,438,765	1,938,867
PUEBLA	4,126,101	820,039	4,624,365	946,198	5,076,686	998,697
QUERÉTARO	1,051,235	55,645	1,250,476	64,206	1,404,306	67,768
QUINTANA ROO	493,277	181,071	703,536	208,928	874,963	220,520
SAN LUIS POTOSÍ	2,003,187	276,062	2,200,763	318,533	2,299,360	336,206
SINALOA	2,204,054	85,473	2,425,675	98,623	2,536,844	104,095
SONORA	1,823,606	218,382	2,085,536	251,979	2,216,969	265,960
TABASCO	1,501,744	98,845	1,748,769	114,052	1,891,828	120,380
TAMAULIPAS	2,249,581	10,494	2,527,328	12,108	2,753,222	12,780
TLAXCALA	761,277	28,237	883,924	32,812	962,646	34,632
VERACRUZ	6,228,239	1,172,405	6,737,324	1,352,774	6,908,975	1,427,832
YUCATÁN	1,362,940	715,342	1,556,622	825,394	1,658,210	871,191
ZACATECAS	1,276,323	1,081	1,336,496	1,247	1,353,610	1,317
TOTAL	75,417,073	8,701,488	89,775,884	10,040,404	97,483,412	10,597,487

Fuente: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, México.

INEGI, Censo de Población y Vivienda, 1995, México.

INI, Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 1993, México.

Luz María Valdés, Los Indios en los Censos de Población, UNAM, 1996, México.

INEGI, Estadísticas Socioeconómicas de México, 2000, México.

Por otro lado el Instituto Nacional Indígenista (INI), agrega a la definición de indígena dada por (INEGI), la importancia de las características culturales y sociales de los pueblos indígenas. De esta forma el total de población registrada por (INI), es de 12 707 000 habitantes a diferencia del registro dado por la otra institución de 10 597 487 habitantes indígenas (ver cuadro 3.6).

CUADRO 3.6.
POBLACIÓN INDÍGENA DE MÉXICO

	1990	1995	2000
POBLACIÓN TOTAL EN MÉXICO	75 417 073	89 775 884	97 483 412
Población hablante de lengua indígena.	5 282 347	5 483 555	6 044 547
Población de 0 a 4 años en hogares cuyo jefe de familia y/o cónyuge habla lengua Indígena.	1 129 625	1 232 036	1 233 455
No habla lengua indígena pero se considera indígena.			1 103 312
Población Indígena registrada por INEGI	8 701 4882	10 040 404	10 597 487
Población en hogares cuyo jefe o cónyuge es hablante de lengua indígena.	8 373 700	8 984 152	
Población hablante de lengua indígena en hogares cuyo jefe y/o cónyuge no es hablante de lengua indígena.	177 289	183 336	
Población indígena estimada por INI	8 550 989	9 167 488	12 707 000

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo en Zonas Indígenas 2001, Instituto Nacional Indigenista.
Censo General de Población y Vivienda 2000, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Finalmente hay que señalar que el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, señala que “la población indígena asciende a más de 12 millones y representa el 13% de la población mexicana”.⁶⁵

⁶⁵ Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, p. 35,

3.3.3 Aspectos sociales y económicos de los grupos indígenas

La extrema pobreza y la alta marginalidad aún permanecen como signos estructurales de la vida de los pueblos indígenas de México. A ello tendría que agregarse un racismo semioculto. En prácticamente todas las zonas donde habitan los pueblos indígenas se resienten de manera grave las consecuencias de la descapitalización del campo, la falta de inversión productiva la baja productividad, los altos niveles de erosión del suelo y las escasas posibilidades de agregar valor a sus productos. Las condiciones de desigualdad también se reflejan en la escolaridad. En 1990 las localidades con 30% o más población indígena, el 26% de la población de 6 a 14 años no acudió a la escuela. Entre la población mayor de 15 años solo el 59% sabía leer y escribir. El sector más afectado era el de las mujeres, ya que el 46% de ellas carecía de escolaridad, y del total de analfabetos indígenas, 70.5% eran mujeres.

La presencia de los grupos indígenas constituye una gran riqueza cultural y lingüística, sin embargo, como resultado de la gran dispersión y aislamiento de sus comunidades en el territorio nacional, la población indígena vive actualmente grandes rasgos sociales que obstruyen su desarrollo, tan solo, 38% de los 803 municipios cuya población es predominante indígena fueron clasificados como de marginación alta o muy alta según el Censo General de Población y Vivienda 2000 del Instituto Nacional de Geografía e Informática.

La precaria condición de los indígenas fue reconocida por el desaparecido recientemente Instituto Nacional Indigenista (INI), pues admitía que del universo poblacional indigenista, sólo cinco millones de indígenas eran atendidos.

En cuanto al nivel de ingreso de la población indígena ocupada, la Encuesta Nacional de Empleo en Zonas Indígenas del INI, (2001) consigna que el 33.6% no recibe ingresos; 11.20% gana de uno a dos salarios mínimos; 3.05% de dos a tres; 2.75% de tres a cinco, y 1.20% más de cinco salarios mínimos. Con base a lo anterior se puede afirmar que la gran mayoría de los indígenas de los municipio rurales son pobres y una gran cantidad de éstos radica en municipios con altísimo grado de marginalidad.

En lo referente a la educación y con base en el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, en México hay cerca de 6 millones de analfabetas que equivalen al 10.9% de la población total de 15 años y más; de éstos, 1 564 856, son indígenas, por lo tanto el analfabetismo entre la población indígena triplica en promedio nacional.

En este contexto, cabe señalar que la cobertura de atención educativa para el nivel básico a través de la educación intercultural bilingüe, es considerable ya que tan solo en el ciclo escolar 1997-1998 se atendían un total de 285 385 niñas y niños en el nivel educativo de preescolar y en el caso de nivel educativo de primaria 751 714, según datos de la Secretaría de Educación Pública, y que además habría que agregar que el servicio educativo que se ofrece se desarrolla en 24 estados. Sin embargo, la Secretaría de Educación Pública estima una eficiencia terminal en educación intercultural bilingüe para las niñas y los niños indígenas de 71.1% contra 86.3% al nivel nacional; un índice de deserción de 3.8% contra 2.1% a nivel nacional; un índice de reprobación de 12.7% contra el 6% nivel nacional.

Por su parte, la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, órgano recién creado por la Presidencia de la República, señala que por lo que toca la mortalidad infantil, de cada mil niños 48.3% mueren en el momento de nacer. La mayoría por infecciones intestinales.

El 58.12% de los hogares de familias indígenas no cuenta con agua potable; 88.53% carece de drenaje y 35.6% no tiene electricidad. Esta problemática se acrecienta debido al alto porcentaje de ocupación en el sector primario (69.2%), nulo acceso al crédito y baja productividad por el alto deterioro ambiental.

De esta forma hay que mencionar que en cuanto a infraestructura física, una proporción muy significativa de los pueblos indios carece de medios de comunicación, teléfono, correo, radio comunicación, pero fundamentalmente de caminos. Contrario a lo que se piensa, en la gran mayoría de los casos la obra pública ha sido más bien perniciosa que benéfica a los intereses de las comunidades, ya que la extracción de los recursos de las comunidades, concesiones minerales, la construcción de obras (presas, carreteras, pistas de aterrizaje y campos), poco han impactado en su desarrollo humano y comunitario.

3.3.3.1 Retos a enfrentar en el problema indígena

El perfil nacional documenta una constante marginación, ya que más de la mitad de los niños indígenas están desnutridos en todas las regiones geográficas. Persisten enfermedades infecciosas que están muy vinculadas con la pobreza, tales como las infecciones gastrointestinales y el cólera, un alto índice de mortalidad. Los datos estadísticos del INEGI, en relación con los municipios, presentan diferencias, en especial en los incrementos de la urbanización, y crean grandes poblaciones indígenas para los municipios donde todavía son un porcentaje relativamente pequeño. Los autores llegan a la conclusión de que la pobreza de los indígenas es mayor que la estimada y que el acceso a los servicios de salud es significativamente inferior. En todas las áreas indígenas existe un amplio uso de la medicina y de los tratamientos tradicionales como respuesta a la limitada atención proporcionada por el sistema formal de salud.

Por otro lado, existe una gran demanda de educación para los niños. A su vez, se da cuenta de una extremada deficiencia en la calidad del servicio de las áreas alejadas de México, con el resultado de que los niños indígenas experimentan muy bajo rendimiento. Las escuelas rurales ofrecen, en algunos casos, educación bilingüe adecuada a su contexto cultural, y en otros, permanece la visión castellanizadora. Los maestros carecen de una capacitación satisfactoria en el caso de la educación bilingüe y pocos planes de estudio se han actualizado y ajustado para reflejar la realidad y las necesidades del niño indígena.

Los perfiles anteriores documentan que la mayoría de los programas de atención al problema indígena no han funcionado como se quisiera, este resultado en gran parte se debe a una percepción equivocada de las necesidades y de los problemas de los pueblos indígenas. Por lo general se han considerado los problemas indígenas únicamente como problemas de “pobreza”, sin embargo, el problema central de los pueblos indígenas radica en que no se les ha reconocido como culturas diferentes, de tal manera que el trato ha sido desigual con los mestizos.

Además, las agencias de desarrollo han propuesto una visión de un futuro mejor, que no es consistente con la visión y las aspiraciones que tiene en general la población indígena. El resultado ha sido una transferencia importante de recursos financieros destinados a los indígenas sin un impacto razonable. El perfil nacional documenta un desajuste entre las necesidades e intereses indígenas con las estrategias y actividades del desarrollo, lo que verdaderamente hace necesaria una educación intercultural no sólo destinada a los grupos indígenas sino a todos los mexicanos.

CAPÍTULO IV LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA ORIENTADA POR UNA POLÍTICA EDUCATIVA BAJO EL ENFOQUE INTERCULTURAL

*La relación cultural verdadera florece cuando se van desvaneciendo,
como proceso social las asimetrías.*

Sylvia Schmelkes

En la actualidad, la relación entre el Estado mexicano y las comunidades indígenas se encuentra en un proceso de replanteamiento, con el propósito de garantizar plenamente los derechos indígenas y tender las bases para aminorar las causas que han originado su marginación y sobre todo su exclusión del desarrollo nacional. Con base en lo anterior, uno de los compromisos primordiales del Estado Mexicano, responde a la necesidad de promover en todos los habitantes del territorio nacional, pero sobre todo en las niñas, los niños y los jóvenes el desarrollo de actitudes de tolerancia y respeto a la diversidad cultural, tarea que tendrá que asumir la educación intercultural, al incorporar y armonizar elementos en las esferas étnica, nacional y universal, al esbozar una interrelación de igualdad entre las culturas de nuestro país y del mundo.

La exigencia de la sociedad a procesos de democratización política y las nuevas tendencias de la administración pública, que han impactado en la gestión de la educación, –políticas públicas, gerencia pública, y gestión social- en México, han generado un clima de acuerdo político y de desarrollo de políticas para hacer frente a las diversas demandas de grupos políticos, organizaciones civiles, grupos étnicos y sociedad en general. Aceptar la necesidad de construir un consenso nacional acerca de la educación, particularmente que beneficie a las niñas, los niños y los jóvenes indígenas, exige traducir dicho consenso en compromisos concretos que se incorporen al diseño de políticas de largo plazo.

El desarrollo de acciones que atiendan educativamente a los grupos indígenas es un reto no sencillo de resolver, pero a través del diseño y construcción colectiva de una educación pertinente en la que participen los grupos indígenas y la sociedad en general, permitirá desarrollar un modelo educativo con mayor calidad. Es precisamente el modelo de Educación Intercultural Bilingüe destinado a atender las necesidades educativas de los grupos indígenas,

el cual se propone concretar un modelo educativo viable y pertinente, con base en la participación y la acción institucional de manera coordinada.

Analizar la educación indígena es una tarea compleja, sobre todo si se piensa que este es un tema susceptible de abordarse desde diferentes perspectivas. Entre otras, podemos mencionar las siguientes: se puede estudiar como una estructura administrativa, como proceso histórico; o bien, como una política educativa insertada en políticas más amplias de Estado y así entender su naturaleza política. Con base en lo anterior, el análisis de este trabajo centra su atención en la propuesta institucional y la administración de la educación indígena a través de una política educativa orientada por el enfoque intercultural.

4.1 La administración de la educación indígena a finales del siglo XX

El cambio educativo en una sociedad precisa revertir el fracaso institucional en cuanto a su propuesta de modelo educativo, mediante un laborioso y frágil proceso de apertura y negociación política, un contexto de participación, y el diseño de otra oferta coherente de formación docente, nuevos materiales didácticos; y estrategias eficientes para desencadenar el cambio.

Entre las tendencias que destacan en cuanto a un tipo de educación indígena, tiene que ver con los límites y convivencia con la cultura mestiza, esto se refleja en la discusión entre lo rural y lo urbano. Ciertamente la propensión a distinguir lo indígena de lo nacional, responde más a situaciones de racismo o de folklore que a una verdadera preocupación por la construcción de una sociedad que conviva en la diversidad y que esté sea el elemento que potencie la unidad nacional, incorporar esta visión en la educación es un verdadero reto.

Al respecto, existe una postura que pugna por “ruralizar” el sistema educativo, proponiendo que la sociedad entienda el papel primordial del mundo rural en la estructura económica y su función alimentaria, valorando la naturaleza y el trabajo manual y artesanal. Otra postura propone posibilitar a las niñas y los niños campesinos la mejor comprensión del fenómeno urbano en sus aspectos positivos y negativos, es decir, “la urbanización educativa”, la cual concilia la producción agrícola con un proceso de urbanización creciente. Esta postura basada

en el caso brasileño, olvida la importancia de la identidad como elemento formador e integrador de la sociedad, por tal motivo es necesario que la educación discuta más sobre su contenido al respecto de lo local, estatal y nacional.

Las concepciones sobre la escuela y la educación indígena han variado de acuerdo a la relación entre Estado y grupos indígenas. Esto en América Latina posibilita que exista una lucha entre los diferentes paradigmas de la educación indígena escolar, lo cual sin duda, refleja la voluntad política de actuar en el porvenir de la sociedad, la diversidad y la identidad indígena.

En el caso de México, la postura integracionista que negaba las características diversas de las culturas en nuestro país y proponía simplemente integrar a los indígenas al desarrollo nacional, o más bien, a la integración socioeconómica del país, mediante el desarrollo una postura de castellanización, se llevó a cabo a principios del siglo pasado, en contra posición a esta corriente en la década de los setenta se desarrolló una visión encaminada al rescate de los indígenas denominada paradigma etnicista, el cual se institucionaliza en 1978, año en que se instituye la Dirección General de Educación Indígena (DGEI)¹, y se denomina modelo bilingüe bicultural.

Institucionalmente en relación a las políticas educativas en México, existía un reconocimiento de la diversidad lingüística y étnica, y de las carencias económicas y sociales que los indígenas sufren en nuestro país. A pesar de ello, a finales del siglo XX la educación indígena institucionalizada mantiene una visión de identidad homogénea y un modelo de educación indígena precario y segregador, que borra las diferencias entre los pueblos, no reconociendo la diversidad lingüística y cultural y sobre todo la diversidad de expectativas entorno a la escuela.

En este sentido Bertely menciona que: “la escuela indígena, antes rural, dirige sus programas educativos a un conjunto de usuarios identificados como indígenas. Ciudadanos en potencia

¹ La Dirección General de Educación Indígena, es el área normativa para la educación indígena de la Secretaría de Educación Pública creada en 1978.

capaces de tener acceso a este *estatus* político por medio de la escuela pero incapaces de decidir, con su familia y comunidades, lo que para ellos significa una educación pertinente y de calidad. A finales del siglo XX las políticas educativas dirigidas a la población indígena distan de responder a un dialogo democrático”². Por lo cual, se hace necesario analizar el cambio de un modelo de educación bicultural a uno intercultural en vísperas de un nuevo milenio.

4.1.1 De la educación bicultural a la atención educativa en la diversidad

En nuestro país, la interculturalidad en la educación se plantea inicialmente por Elba Gigante, a partir de su incorporación en la educación indígena y se da inicio al desplazamiento de la perspectiva bicultural (**ver cuadro 4.1**). De esta forma, la interculturalidad plantea la articulación entre lengua, cultura y etnicidad en el proceso educativo, complementando saberes, creencias, y conocimientos locales, regionales y universales. Esta propuesta contrasta con la postura que confronta lo “propio” con lo “ajeno” como categorías excluyentes, por su parte la interculturalidad se sustenta en un pluralismo incluyente mediante la incorporación del respeto a la diversidad cultural y étnica. Al respecto Bertely plantea, que “el carácter pluricultural de las sociedades complejas y la necesidad de estimular el respeto y la atención a la diversidad, plantean el reto de extender la educación intercultural a todos los niveles y modalidades del sistema de educativo nacional”³.

CUADRO 4.1
DIFERENCIAS ENTRE LA EDUCACIÓN BILINGÜE BICULTURAL Y LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE

	Educación bilingüe bicultural	Educación intercultural bilingüe
Del enfoque en general	Se fundamenta en criterios tendientes al “rescate” de las culturas indígenas, vínculo con la teoría del colonialismo interno. Énfasis ideológico en los argumentos de liberación o emancipación.	Se fundamenta en criterios, estrictamente, educativos tendientes a la formación de individuos y a la aceptación de la diversidad, vínculo con una concepción interactiva de la cultura, toma en cuenta el contexto de la globalización.
	Se impulsa la toma de conciencia hacia la riqueza y el rescate de las culturas indígenas.	Se impulsa la modificación de las prácticas educativas, como un elemento que fortalece la identidad étnica, regional nacional.
	Tiende hacia la educación bilingüe, sustentada en principios lingüísticos; se	Tiende hacia la educación intercultural, basada en principios pedagógicos y

² María Bertely, La educación indígena del siglo XX en México, p. 93.

³ *Ibíd.*, p. 98.

	pretende la correspondencia entre lengua, cultura y etnia atribuyéndoles cualidades exclusivas.	lingüísticos, se atiende cada dimensión de la diversidad según sus características y se consideran como fenómenos interactuantes.
Del propósito general	Lograr una educación bilingüe, de ahí que se privilegia la educación hacia el uso de las lenguas indígenas y del español.	Lograr una educación integral, de ahí que se promueve el logro de competencias : comunicativas, para interactuar con el mundo social y natural, para cuantificar el mundo y para expresarse estéticamente.
De los propósitos	Impulsar la adquisición y el uso de las lenguas indígenas y del español.	Impulsar el logro de competencias para la interacción social y la comunicación en el proceso educativo, la competencia se entiende como la apropiación de un conjunto de saberes puestos en acción.
	Desde esta perspectiva se privilegia la enseñanza de las lenguas indígenas, usándose como puente y cuando se aplican para la enseñanza de la lecto-escritura se emplea una concepción tradicional de la alfabetización.	Desde esta perspectiva se privilegia la enseñanza de diferentes campos del conocimiento, incluidos la lecto-escritura como parte de la competencia para comunicarse en lengua indígena y en español.
	Se centra en la apropiación de contenidos escolares.	Se centra en el desarrollo integral de los sujetos, los contenidos escolares son el medio, no el fin.
De los aspectos pedagógicos	En el marco de los planes nacionales , hay una tendencia a la elaboración de programas de educación indígena específicos, por un equipo técnico. Para ello se transcriben los programas nacionales y sólo se incorporan los llamados contenidos étnicos.	Se promueve el aprovechamiento de la flexibilización de los programas educativos nacionales, y se faculta a los docentes para que seleccionen los contenidos, las metodologías y los apoyos educativos.
	Plantea dilemas acerca de la posibilidad de incorporar ideas innovadoras y por tanto predomina una práctica pedagógica trasmisora y centrada en los materiales.	Permite recuperar aportes teóricos y experiencias de otros contextos. Favorece la innovación pedagógica y la generación de estrategias culturalmente más adecuadas.
	Desde esta perspectiva se pretende homogeneizar los procesos de enseñanza aprendizaje para todos los grupos étnicos.	Desde esta perspectiva se pretende que en cada contexto se desarrollen actividades educativas que atiendan a las particularidades que presenta cada grupo.
De los materiales educativos	Se privilegia la elaboración y distribución de libros de texto, en lenguas indígenas.	Además de los libros de texto en lenguas indígenas, se promueve la elaboración de textos y materiales que contribuyan al logro de competencias, tanto en lenguas indígenas como en español.
De las metodologías de trabajo	Se preestablecen los enfoques, los métodos, las técnicas y los recursos, para promover su implantación.	Se propone un enfoque metodológico y se faculta a los docentes para que seleccionen los contenidos, las metodologías y los apoyos educativos.

Fuente: Elba Gigante, Una interpretación de la interculturalidad en la escuela, en Revista Básica, "Educación Intercultural", No. 8, Año II, Noviembre / diciembre. Ed. Fundación SNTE para la cultura del maestro mexicano, México, 1995. Pág. 51, además: véase las propuestas curriculares publicadas por la DGEI-SEP en 1985 y 1987, y los Lineamientos Generales para la Educación Intercultural Bilingüe para las Niñas y los Niños Indígenas 1999.

Las condiciones en las que nos desarrollamos tienden a cambiar a cada instante, por lo cual, es necesario hacer uso de nuevas concepciones que nos lleven a nuestro objetivo, una alternativa es la interculturalidad, en donde “se rompe con la dicotomía que plantea el biculturalismo, e introduce una concepción interactiva de la cultura. Tal concepción considera el contexto de la globalización y la articulación entre lengua, cultura y etnicidad en el proceso educativo y busca que se complementen los saberes, creencias y conocimientos locales, regionales y universales: el sustento de un pluralismo incluyente”⁴

En este escenario la concepción sobre interculturalidad, permite plantear la construcción de una educación pertinente, en este sentido, la dimensión política del problema intercultural es estudiada por Jorge Gasché,⁵ quien menciona que: “...se trata de un discurso político que permite vincular las reivindicaciones nacionales con las configuraciones socioculturales locales y, a la vez reconstruir discursivamente las lenguas y saberes indígenas -desde un enfoque semántico- en función de su explicitación científica y universal. La interculturalidad, se construye a partir de lo políticamente significativo para los actores, dejando atrás las preocupaciones centradas en expresiones propiamente “culturales”.⁶

En el discurso inmerso en los procesos de globalización, a los cuales nos enfrentamos, no proponen la desaparición de las culturas étnicas, pero sí proponen la obligación de encontrar elementos que ayuden a mejorar la convivencia e integración de las diversas culturas anegadas en estos procesos. En este sentido, Guillermo de la Peña propone que: “...aún en el contexto de la globalización, las expresiones culturales se entrecruzan, amalgaman y mezclan, mostrando diversas posibilidades de diferenciación, yuxtaposición y relativización de los mensajes”.⁷ En este sentido, habría que plantearse: cómo se ha desarrollado la educación intercultural desde lo institucional, desde las propuestas y las acciones del Gobierno Federal que dan respuesta a las demandas legítimas de los grupos indígenas, y al mismo tiempo como parte de la necesidad de estar acorde con la realidad nacional e internacional.

⁴ Elba Gigante, Una interpretación de la interculturalidad en la escuela, p. 49

⁵ Antropólogo francés que trabaja en un programa de formación de maestros indígenas amazónicos del Perú.

⁶ Jorge Gasché, en Bertely, op. cit. p.99

⁷ De la Peña; G “Articulación y desarticulación de las culturas”, Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, (En prensa), En María Bertely, *Ibíd.*, p. 99.

4.1.1.1 Las ideas en torno a la educación indígena intercultural

En el campo de estudio centrado en la educación intercultural se pueden mencionar varios autores importantes, en el caso de España: Antonio Muñoz Sedano (*Educación Intercultural 1997*), Antonio Amorós (*Por una educación intercultural 1993*) y Auxiliadora Sales (*Programas de Educación Intercultural 1997*); en el caso de Estados Unidos se pueden mencionar a Banks J. A. (*Multiethnic education: Theory and practice 1981, Multicultural Education in Western Societies 1986*) y Banks, C. A. (*Multicultural education 1989, Social studies teacher education, ethnic diversity, 1993*); con respecto al caso de América Latina, destacan varios autores de los cuales sólo se señalan algunos; Esteban E. Mosonyi y Francisco Aguilar Rengifo (*Fundamentos teóricos y programáticos de la educación bilingüe intercultural 1983*), Elio Masferrer K (*Educación, etnias y descolonización en América Latina 1983*), Nemesio J. Rodríguez (*Apoyos a la educación bilingüe intercultural en declaraciones internacionales 1983*), entre otros.

En el caso de México, el tema de la educación intercultural se ha visto enriquecido con los aportes de Elba Gigante (*Educación y pueblos indígenas en México. Aportes a la construcción de una educación alternativa 1991; Una interpretación de la interculturalidad 1995; La educación bilingüe intercultural en algunas constituciones políticas 1995*), María Bertely Busquets (*Educación indígena del siglo XX en México 1998; Estados del arte en América Latina: diversidad y educación intercultural bilingüe 2003*), Sylvia Schmelkes (*Educación intercultural 2003*), Héctor Muñoz Cruz (*Interculturalidad en educación, multiculturalismo en la sociedad ¿paralelos o convergentes? 2003*), Saúl Velasco Cruz (*Etnias y multiculturalismo 2001; El movimiento Indígena y la autonomía en México 2003*). En general, estos son algunos de los estudiosos que se han dado a la labor de abordar el tema sobre educación intercultural; en lo que respecta a los aportes documentales también hay una gran gama de estudios.

En cuanto al tema de educación y diversidad cultural la literatura es vasta, así, la década de los noventa "... arroja una extensa gama de materiales en este campo de estudio, atravesados por los ejes de educación y pueblos indígenas, de los cuales más de setecientos fueron ubicados y

registrados”.⁸ Con base en lo anterior, María Bertely y Erika González, realizaron un proceso de recopilación de trabajos (**ver cuadro 4.2**) (libros, tesis, revistas y artículos entre otros), organizados en seis subcampos temáticos:

1. Etnicidad y escuela. Resistencia, apropiación y formas de participación nativa.
2. La educación y los pueblos indígenas, en perspectiva histórica.
3. Lengua y sociolingüística educativa.
4. Procesos socioculturales en interacciones educativas.
5. ONG y redes electrónicas en educación intercultural.
6. Formación docente en y para la diversidad.

CUADRO 4.2
TEXTOS SOBRE EDUCACIÓN Y DIVERSIDAD CULTURAL

	Debate Latinoamericano	Etnicidad en la Escuela	Historia de la Educación	Socio-lingüística Educativa	Procesos Socioculturales en Interacciones Educativas	ONG's y Educación Intercultural	Formación Docente en y para la Diversidad	Total
Libros	27	44	10	23	2	14	13	133
Capítulo/ Artículo en libros	51	25	29	27	2	6	28	168
Revista/ Artículo en revista	28	16	9	8	15	8	18	102
Tesis/ Licenciatura y tesina	0	4	0	8	2	3	3	20
Tesis/ Maestría	0	18	2	6	2	1	3	32
Tesis/ Doctoral	1	5	5	0	1	0	0	12
Documentos/ Informes y Diagnósticos	4	9	1	8	4	7	48	81
Documentos/ Electrónicos y Páginas Web	14	0	0	0	0	16	0	30
Foros/ Memorias y ponencias	4	23	11	11	2	3	30	84
Materiales/ Programas y Propuestas Curriculares	0	3	4	2	1	1	18	29
Documentos oficiales	7	4	0	0	0	0	4	15
TOTALES	136	151	71	93	31	59	165	706

Fuente: María Bertely y Erika González, Estados del arte en América Latina: “Diversidad y educación intercultural bilingüe”, p. 2

⁸ María Bertely y Erika González, Estados del arte en América Latina: “Diversidad y educación intercultural bilingüe”, p. 2

De esta forma, autores como Antonio Muñoz Sedano conciben a la educación intercultural como: “La educación del hombre en el conocimiento, comprensión y respeto de las diversas culturas de la sociedad en que vive. Se propone como apropiada para todos los centros escolares y para la educación no formal. Constituye un principio educativo general de la formación de todo ciudadano de las sociedades actuales.”⁹

El mismo Sedano retoma a Michael Rey, quien argumenta que la educación intercultural “Es un principio fundamental que sustenta toda la actividad escolar y que ensancha las preocupaciones de la escuela. Es el medio por el que la institución escolar –desde la escuela maternal a la universidad- puede atender mejor sus objetivos de democratización, de igualdad de oportunidades, de desarrollo cultural”.¹⁰

Para la Dirección General de Educación Indígena, “...el enfoque intercultural, que orienta a la educación indígena, se define como la forma de intervención educativa que reconoce y atiende a la diversidad cultural y lingüística; promueve el respeto a las diferencias; procura la formación de la unidad nacional, a partir de favorecer el fortalecimiento de la identidad local, regional y nacional; así como el desarrollo de actitudes y prácticas que tiendan a la búsqueda de libertad y justicia para todos. En el ámbito educativo, se plantea como alternativa para superar los enfoques homogeneizadores, evitando que la formación de ciudadanos se base en la exclusión; como estrategia educativa para transformar las relaciones entre sociedades, culturas y lenguas desde una perspectiva de equidad, calidad y pertinencia, construyendo respuestas educativas diferentes y significativas, y como enfoque metodológico para considerar los valores, saberes, conocimientos, lenguas y otras expresiones culturales como recursos para transformar la práctica docente”.¹¹

En el caso de Sylvia Schmelkes esta va más allá y menciona que: “En muchos de nuestros países, la educación intercultural se reduce a aquella destinada a los grupos indígenas. Generalmente se habla de educación bilingüe intercultural, por que la modalidad educativa

⁹ Antonio Muñoz Sedano, Educación Intercultural, p. 120

¹⁰ Idem.

¹¹ Lineamientos generales para la educación intercultural bilingüe para las niñas y los niños indígenas, 1999. p. 25

destinada a estos grupos busca que los indígenas conozcan y valoren su cultura y dominen su lengua, pero a la vez descubran la riqueza de los otros grupos culturales que habitan en el planeta y de manera muy especial, la de aquellos con quienes se comparte el territorio. Pero en estricto sentido, la educación para la interculturalidad no es tal sino está dirigida a toda la población.”¹²

En general, la educación intercultural está fundamentada en el entendimiento y respeto a la diversidad cultural a través del aprendizaje en las aulas y en la educación no formal; necesaria como principio educativo en la formación de todo ciudadano que se desarrolla en la sociedad actual y en la construcción de una “sociedad intercultural” y también elemento fundamental de una educación que esté comprometida con un mundo mejor. De esta forma, la atención educativa dirigida hacia los pueblos indígenas es menos fácil de resolver de lo que parece. Sin embargo, una opción para hacerlo es adoptar el enfoque de educación intercultural bilingüe, el cual se concibe como una forma de intervención educativa que, compuesta por un conjunto de valores, incorpora los avances de la ciencia y tecnología, así como recursos pedagógicos y didácticos para garantizar que los alumnos alcancen los objetivos de la educación nacional, logren un bilingüismo oral y escrito efectivo, y conozcan y valoren su propia cultura.

Conviene destacar que la educación intercultural considera la acción educativa como un todo integrado en el que sus componentes se complementan e impactan recíprocamente, para ello es necesario que se construya en el marco de una participación continua y responsable de los actores del hecho educativo, es decir, de las autoridades educativas, de los docentes, de las organizaciones indígenas, de las comunidades, de los padres de familia y de los alumnos para lograr la modificación, renovación constante y mejora sustancial del servicio educativo para la población indígena.

De esta forma, la Educación Intercultural Bilingüe en México, como modelo de atención educativa en proceso de construcción, tiene como eje fundamental el respeto a la diversidad cultural y lingüística de los grupos indígenas e incorpora este principio para plantear la pertinencia, y viabilidad del modelo educativo. La construcción de un modelo educativo para

¹² Sylvia Schemelkes, Educación intercultural, p. 3.

el medio indígena nos lleva a reconocer que actualmente los escenarios creados no son suficientes para solucionar las necesidades de concretar una educación de calidad que incorpore pertinencia y viabilidad.

4.1.2 La aparición del tema en la agenda pública: El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, hace énfasis en el reconocimiento de México como un país pluriétnico y multicultural; propone el diálogo y el respeto como elementos fundamentales para enfrentar los problemas que atañen a los grupos indígenas. El Plan resalta el cambio de política de la relación entre el Estado mexicano y los grupos indígenas, la cual aspira hacia un mayor respeto a los grupos indígenas y al respeto, señala que: “El Estado Mexicano ha procurado una política de incorporación de los pueblos indios a la cultura mestiza y al desarrollo político y económico nacionales. Sin embargo, esta política ha encontrado obstáculos para la consecución de los objetivos de largo plazo.”

Continúa, “...la pronta respuesta a los reclamos históricos de los pueblos indígenas en materia de impartición de la justicia, tenencia de la tierra, derechos políticos y sociales, y autodeterminación, se vuelve urgente para la construcción de un país más unido, justo y democrático”.¹³

En este escenario, el gobierno federal adquiere el compromiso de construir una nueva relación entre la sociedad y los pueblos indígenas, y para ello su acción se centra en “...promover la participación de los pueblos indígenas en la planeación, definición ejecución y administración de programas destinados a mejorar la salud, el bienestar social y la educación de sus propias comunidades”.¹⁴

El contenido del PND en torno a la educación indígena, es sustancial para comprender la postura del gobierno federal, Además, hay elementos relevantes que proponen cambios considerables de atención educativa para el medio indígena, primeramente hay que señalar que el Plan considera que la educación, “...es la gran tarea en que debemos comprometernos todos.

¹³ Poder Ejecutivo Nacional, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p.117

¹⁴ *Ibíd.* p.118.

Las actitudes en que se fundan la convivencia democrática y los valores de responsabilidad, solidaridad, justicia, libertad, la búsqueda de la verdad, el respeto a la dignidad de las personas, el aprecio por la naturaleza y el cuidado del medio ambiente son todos frutos de una buena educación”.

Continúa, “El gran elemento transformador de México ha sido la educación. La superación de nuestras carencias y el avance a un futuro de mayor justicia y bienestar dependerán fundamentalmente de la intensidad, constancia y calidad del esfuerzo educativo que realicemos en los próximos años.”¹⁵

Específicamente, el Plan hace referencia de la educación indígena como un objetivo de gran importancia, ya que se busca la mejora del servicio educativo destinado a las niñas, los niños y los jóvenes indígenas, mediante el “...respeto a sus lenguas, costumbres y tradiciones, adicionalmente, se pretende reducir las disparidades en la cobertura y calidad de la educación pública”,¹⁶ con esto se hace evidente la incorporación del tema en la agenda pública nacional. Cabe señalar que en la administración del expresidente Ernesto Zedillo, la educación indígena se desarrollaba en los niveles 0 y 1 de educación básica establecidos en la Estructura del Sistema Educativo Mexicano (**ver anexo 3**). Por tal motivo las acciones planteadas para el nivel básico influyen en la propuesta educativa destinada a las niñas, los niños y los jóvenes indígenas, estas últimas se pueden enumerar, de acuerdo al PND, de la siguiente forma:

- Se propone el diseño, y aplicación de programas para garantizar el acceso al nivel preescolar; a la primaria y a la secundaria;
- Elevar sustancialmente la eficiencia terminal en toda la educación básica;
- Reforzar programas para eliminar el rezago social de los alumnos;
- Reducir la disparidad en la cobertura y calidad de la educación pública;
- Superación del proceso de enseñanza-aprendizaje mediante el mejoramiento de contenidos, métodos y materiales educativos; la inclusión de elementos regionales;
- Ampliación y mejoramiento de la infraestructura y equipo de los planteles,

¹⁵ *Ibíd.* p. 94.

¹⁶ *Ibíd.* p. 85.

- Consolidación de la federalización de la educación,
- Establecimiento de un sistema nacional de formación actualización y capacitación y superación profesional del magisterio, y
- Realización de actividades de evaluación y seguimiento de la educación básica.¹⁷

4.1.3 La respuesta sectorial a la educación indígena en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000

El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 toma en cuenta de manera considerable la educación indígena, planteando cambios en los propósitos y directrices de la política educativa para el medio indígena, justificados a partir del reconocimiento del carácter pluricultural y pluriétnico de la Nación, contenidos en el artículo 4º de la Constitución y la Ley General de Educación., por lo que el Estado se propone desarrollar “...una acción educativa que promueva el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indios y su acceso a los beneficios del desarrollo nacional, aliente la observancia y la defensa de los derechos humanos, especialmente los de las mujeres y los niños, y proceda con pleno respeto a las particularidades culturales y lingüísticas de cada grupo étnico”.¹⁸

La política educativa destinada a los grupos indígenas en el sexenio de Ernesto Zedillo, establecida en el Programa Educativo, mantenía en su redacción el carácter bicultural bilingüe de la educación indígena y, sin cuestionar directamente esto, si plantea un cambio en dos directrices: “El primero corresponde a la prestación de servicios educativos destinados específicamente a los grupos indígenas, que se adaptarán a sus necesidades, demandas y condiciones de cultura y lengua, poblamiento, organización social y formas de producción y trabajo. El segundo se refiere a los servicios que recibe la población no indígena, mediante los cuales se combatirán las formas manifiestas y encubiertas de racismo y se promoverá una justa valoración de la contribución de los pueblos indios a la construcción histórica de la Nación”.¹⁹ Estas propuestas de acción son muy importantes porque son los “principios básicos” de la

¹⁷ *Ibíd.*, págs. 85-86.

¹⁸ Poder Ejecutivo Nacional, Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, p.7

¹⁹ *Ibíd.*, p. 75.

educación intercultural bilingüe, con base en esto se puede argumentar que esto es la inclusión del problema en la agenda nacional.

Este cambio de política educativa, refleja un reconocimiento de que la propuesta que se había venido desarrollando, ya era inadecuada en lo cultural y pedagógico, pero además, en lo político era notable que el modelo bicultural resultaba obsoleto, en tanto que los reclamos de los grupos indígenas, incluso actualmente, demandan de una educación pertinente.

De esta forma, “...la política del gobierno federal, concertada con las autoridades estatales, tendrá dos orientaciones centrales: consolidar y extender los programas compensatorios²⁰ para las escuelas de zonas indígenas y las poblaciones que asisten a ellas y flexibilizar los contenidos curriculares, las formas organizativas y las normas académicas de la escuela con la finalidad de que, en el marco de los propósitos esenciales de la educación nacional, los servicios escolares sean de plena utilidad a sus destinatarios. En suma, se trata de avanzar hacia nuevos modelos de educación indígena, con rasgos propios en los aspectos académicos y en las formas de operación. Esta reformulación habrá de tomar en cuenta las opiniones de las poblaciones indígenas y de los maestros especialistas que conocen su situación educativa”. Cabe destacar que el Programa reconoce la necesidad de avanzar hacia la construcción de nuevos modelos de educación indígena, cuyos propósitos ineludibles deben ser los siguientes:

- Desarrollar una educación adecuada frente a las condiciones sociales de los grupos indígenas.
- Construir una educación que promueva las competencias fundamentales, las actitudes y valores necesarios para construir una nación moderna y democrática.

²⁰ El eje fundamental de los programas compensatorios inicia con el nombre de Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), a partir de su operación en 1991 corre a cargo del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) aplicado en los estados con mayores niveles de pobreza: Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca, en 1993 se establece el Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB), en 1995 se crea el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE), en Mayo de 1998 se puso en marcha el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB) con el cual por primera vez fueron atendidos todos los niveles de educación básica, al incorporar preescolar y secundaria rural. El objetivo de estos programas es desplegar una política de equidad que llegue a todas las comunidades rurales, indígenas y urbano-marginales, así como abatir el rezago educativo que se deriva de la reprobación y la deserción. Actualmente los programas compensatorios son puestos en práctica y operados por el CONAFE y cuentan con financiamiento a través de crédito del Banco Mundial. Por su parte en las entidades federativas, estos son ejecutados por las Unidades Coordinadoras Estatales (UCE), en coordinación con las instancias educativas del estado. Ver www.sep.gob.mx

- Adaptar la acción educativa a las expectativas de los grupos indígenas, orientada por el respeto a los modos de vida y cultura de los mismos.
- Lograr la congruencia entre la escuela y la cultura, a través de la flexibilidad curricular.

Para concretar estos propósitos, es importante señalar que el programa asigna esta tarea a la Secretaría de Educación Pública, la cual emitirá las normas necesarias para construir un modelo educativo pertinente. En el marco de esta serie de compromisos, la acción educativa para el medio indígena durante la administración de Ernesto Zedillo, se centró en desarrollar un modelo pertinente basado en el enfoque intercultural, este cambio “...en la nueva política educativa intercultural, se explica a partir de razones que, en el fondo, tejen un argumento medular por medio del cual el gobierno pretende dar respuesta a los Acuerdos de San Andrés y cumplir de esa manera con las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en materia educativa.”²¹

El impacto de esta nueva orientación educativa, propuesta en el Programa, fue de suma importancia ya que tan solo el Gobierno Federal reportó, a mediados del sexenio, en un documento denominado *Perfil de la educación en México*, que la atención educativa a la población indígena ascendía a 1,088,242 personas en la oferta educativa de la Dirección General de Educación Indígena, en los servicios de educación inicial, preescolar y primaria (**ver anexo 4**). En este contexto, la Dirección General de Educación Indígena, institución encargada de concretar los propósitos educativos para el medio indígena, se dio a la tarea de construir los principios básicos del modelo educativo intercultural bilingüe para las niñas y los niños indígenas.

4.2 La construcción de la educación indígena intercultural en México: los inicios

La acción del gobierno federal en cuanto a la construcción de un modelo intercultural da inicio en octubre de 1996 con la presentación del documento inicial de referencia “Hacia un modelo de educación inicial y básica intercultural bilingüe para niñas y niños indígenas”, y a pesar de que el concepto de interculturalidad no aparecía en el contenido del Plan Nacional de

²¹ Nicanor Rebolledo, *Autonomía indígena y educación intercultural*, p. 189.

Desarrollo 1995-2000 y del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, el hecho de que se mencionará la necesidad de desarrollar una educación pertinente que respete la lengua y cultura de los grupos indígenas, se considera como la incorporación del tema en la agenda pública nacional.

De esta forma, atendiendo esta necesidad de dar atención educativa pertinente destinada a los pueblos indígenas del país, la Dirección General de Educación Indígena se da a la tarea de diseñar los documentos normativos que orientan la propuesta de atención educativa bajo el enfoque intercultural; asimismo, establece y lleva a cabo las acciones para su difusión y apropiación.

En general el propósito que se persigue al inicio de la propuesta, es la construcción de un modelo de educación intercultural bilingüe que satisfaga las necesidades educativas y básicas de aprendizaje de las niñas y los niños indígenas, de educación básica, con calidad, equidad y pertinencia, a través de la definición de mecanismos de trabajo con los gobiernos de los estados; con el objeto de establecer las responsabilidades y los compromisos de la federación; así como de otros organismos interesados en el tema.

4.2.1 El rezago educativo y el aspecto cultural

Existe un reconocimiento generalizado sobre el rezago educativo de las pueblos indígenas,²² al respecto, en 1996, año en que se propone la construcción del modelo educativo intercultural bilingüe para las niñas y los niños indígenas, se puede observar que la población analfabeta indígena ascendía a 1,585,282 y aproximadamente 163,621 niños entre 6 y 14 años no asistían a la escuela (**ver anexos 5,6 y 7**).

Esta situación de rezago se manifiesta en el mismo año con las siguientes cifras: "...de 3.5 millones de niños y niñas indígenas en edad escolar (menores de quince años) sólo asisten a la escuela un promedio de 1.4 millones, el resto, 2.1 millones, no tiene acceso a la escuela.

²² En tanto el promedio de escolaridad de la población mexicana es de 7.7 años, para la población indígena es de apenas 4.7 años. La tasa de analfabetismo es de 27.8%; el problema se agudiza en mujeres mayores de 60 años pues el 79% de ellas no sabe leer ni escribir. México. Excélsior, 29 de marzo de 2001.

También, hay por lo menos tres factores importantes que influyen en el mantenimiento de la situación de rezago en la que se encuentra la población indígena. Un primer factor es la incorporación de los niños y niñas indígenas a tareas productivas y laborales: más de un millón entre siete y trece años de edad, laboran en vez de ir a la escuela. El segundo factor se refiere a la migración y la situación que genera ésta en los lugares de residencia: por ejemplo, cerca de 16 125 (que representan el 25%) niños y jóvenes indígenas en el Distrito Federal, no son aceptados en escuelas primarias y secundarias por el hecho de contar con acta de nacimiento. El tercer factor está relacionado con el hecho de no hablar español y el racismo del ambiente escolar”.²³

En la república mexicana la situación de rezago educativo parece agravarse en estados como Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y el Distrito Federal, ya que “...de los 3.5 millones de niñas y niños indígenas menores de quince años, el 40% habita en el Distrito Federal, de los cuales, 64 522 niños y jóvenes carecen de educación básica. En Chiapas hay 25 000 analfabetas y esta cifra aumenta cada año en 10 500 personas. En Oaxaca hay 460 000 indígenas que no saben leer ni escribir. En Guerrero se ha puesto en marcha el Programa de Atención Educativa a la Población Indígena (PAEPI), precisamente para atender a 2,000 niños indígenas de tres a catorce años de edad de nivel preescolar y primaria, que no tienen acceso. Puebla ocupa el sexto lugar en analfabetismo, el alto índice de analfabetismo alcanza el 14.57% y se localiza en las zonas rurales indígenas de las siete etnias de la entidad, donde seis de cada 10 adultos carecen de educación básica”.²⁴

Cabe señalar que el rezago educativo, no sólo se manifiesta en los elementos cuantitativos que se han identificado y que se presentan como carencias del sistema educativo, el cual, además debe combatirse con más apoyo presupuestal y ampliación de la infraestructura. De esta forma, el rezago también tiene una importante manifestación en el conflicto cultural y lingüístico que se genera en la propia escuela hacia los alumnos, los grupos y las comunidades; lo cual se agrava al establecerse normas pedagógicas que tienden a homogeneizar a partir de una cultura dominante. Con base en lo anterior, Nicanor Rebollo

²³ Nicanor Rebolledo, *Autonomía indígena y educación intercultural*, p. 184.

²⁴ *Ibíd.*

argumenta que: “Es importante que empecemos a identificar el rezago educativo como parte del proceso de exclusión cultural y económica, provocado por los modernos sistemas educativos (neoliberales) y tratemos de llevar a cabo de manera creciente actividades multiculturales con el fin de contrarrestar una de más feroces confrontaciones raciales que pueden apreciarse tanto en el campo como en la ciudad”²⁵

Actualmente los cifras sobre el rezago educativo plantean un reto en cuanto a la cobertura y diseño de estrategias de atención educativa, al respecto la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas (CDI) señala que: “El 39% de la población indígena de cinco a 24 años no asiste a la escuela, con mayor desventaja para la población femenina, porque casi 42 de cada cien mujeres no va a la escuela mientras que 37 de cada cien hombres no asisten. La mayor inasistencia femenina se mantiene por condición de habla de lengua indígena, aunque incidiendo más entre las hablantes; mientras la mitad de las hablantes no asisten a la escuela, solo una de cada tres no hablantes no asiste. También los hombres hablantes presentan mayor inasistencia respecto a los no hablantes, con 43 y 31%, respectivamente. De igual forma el diseño de estrategias para abatir el analfabetismo se presenta como reto ya que esta situación afecta al 25% de la población indígena de 15 años y más y la viven con mayor medida a las mujeres, pues 32 de cada cien de ellas no lee ni escribe, mientras solo el 18% de los hombres presenta esta desventaja”.²⁶

4.2.2 El sustento jurídico e institucional en la construcción del modelo educativo

Tomando como referencia que el **Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000**, incorpora el tema en la agenda nacional sobre la construcción de una educación pertinente para el medio indígena, y que además señala que: “Por razones éticas, jurídicas, de búsqueda, de eficacia y por su mayores consecuencias en ámbitos más amplios...otorga la mayor prioridad a la educación básica, lo que se traduce en la meta de lograr una educación básica que ofrezca oportunidades de aprendizaje de calidad, derivada de una mayor pertinencia y equidad entre unidades federativas, regiones, poblaciones e individuos”.²⁷

²⁵ Ídem, p. 186

²⁶ Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México 2002, www.cdi.gob.mx

²⁷ Poder Ejecutivo Nacional, Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, p.11

Además de lo anterior, cabe señalar que México ha suscrito los principales acuerdos internacionales en materia de protección y promoción de los derechos de los pueblos indios, entre ellos de los más importantes, el **acuerdo 169 de la OIT**. Asimismo, teniendo como visión orientar la política educativa hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y fortalecimiento de respeto a los derechos humanos, y a las libertades fundamentales, México participó en la Conferencia Mundial de Educación para Todos, donde se planteó el derecho que tiene toda persona a la educación, culminando en la **Declaración de Jomtiem**, Tailandia 1990; de manera breve se puede señalar que los firmantes se comprometen a desarrollar las acciones necesarias para lograr la universalización del acceso a la educación y al fomento de la equidad, donde se asegura que la ampliación de una cobertura de calidad educativa constituye un proceso tendiente a reducir las desigualdades.

En este escenario, el sustento jurídico de la construcción del modelo educativo intercultural bilingüe, se respalda en los **Artículos 3° y 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, que además de señalar la obligatoriedad de la educación primaria y secundaria, comprometen al Estado Mexicano a promover en todos los habitantes del territorio nacional, pero sobre todo en niñas y niños, el desarrollo de actitudes de tolerancia y respeto en la diversidad, tarea en la que la educación básica esta llamada a jugar un papel fundamental, al armonizar y equilibrar la dimensión étnica, nacional y mundial en medio de un amplio proceso de globalización, garantizando la vigencia de todas las lenguas maternas en todos los ordenes de la vida de sus habitantes y al afirmarse en el marco de respeto a sus propios estilos de vida, es decir, ser intercultural.

Al respecto de lo anterior, el Artículo 3° constitucional señala que la educación que imparta el Estado, “Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de raza, de religión, de grupos, de sexos o de individuos”.²⁸

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 2.

Por su parte, el Artículo 4° constitucional y la **Ley General de Educación** reconocen el carácter pluricultural y pluriétnico de la nación, y señalan el compromiso del Estado de desarrollar una acción educativa que promueva el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indios y su acceso a los beneficios del desarrollo nacional, aliente la observancia y defensa de los derechos humanos, especialmente los de las mujeres y los niños, y procedan con pleno respeto a las particularidades culturales y lingüísticas de cada grupo étnico.

En este orden de ideas, el Artículo 3° de la Ley General de Educación precisa que “El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, primaria y secundaria” además, el Artículo 7° fracción IV de la misma, establece que “promover mediante la enseñanza de la lengua nacional –el español–, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas”.²⁹ Asimismo, el Artículo 38 de la ley señalada, determina que: “La educación básica tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país”.³⁰

De esta forma, la institución encargada de desarrollar la construcción del modelo educativo bajo el enfoque intercultural es la **Dirección General de Educación Indígena**, a la cual, con base en el Artículo 27, del **Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública**, le corresponden las siguientes atribuciones:

- Proponer normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje de la educación indígena, cuidando que tenga una orientación bilingüe–pluricultural que asegure la formación integral de los alumnos pertenecientes a los diferentes grupos étnicos, así como también que proteja y promueva el desarrollo de sus lenguas, costumbres, recursos y formas específicas de organización, y difundir los aprobados;
- Actualizar las normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje de la educación indígena;

²⁹ Legislación educativa, Ley General de Educación, p.238.

³⁰ Ídem, p. 249.

- Verificar con la participación de las autoridades educativas locales, y en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, el cumplimiento de las normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje aprobados para la enseñanza de la educación indígena;
- Aplicar, en coordinación con la Dirección General de Investigación Educativa, un carácter experimental, normas pedagógicas, planes y programas de estudio, contenidos, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje de la educación indígena;
- Establecer mecanismos de coordinación con la Dirección General de Normatividad, con objeto de que sean incorporados en los planes y programas de estudio para la formación de docentes y en los programas de capacitación y actualización de los mismos, las innovaciones que se hayan incluido en los planes y programas de estudio de la educación indígena;
- Establecer mecanismos de coordinación con las direcciones generales de Normatividad y de Materiales y Métodos Educativos para adaptar e incorporar a la educación indígena los cambios e innovaciones de planes y programas, contenidos, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje que se lleven a cabo en la educación básica;
- Diseñar contenidos educativos, materiales y auxiliares didácticos para la elaboración de programas de radio y televisión, acordes con la comunidad a quien se dirijan, con apoyo a los planes y programas de estudio de la educación indígena;
- Analizar, y en su caso, considerar las opiniones de las autoridades involucradas en la educación, expresadas a través del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, con el fin de incorporar aquéllas que aporten elementos para modernizar y elevar la calidad de la educación indígena;
- Realizar investigaciones para el desarrollo y la supervisión de las tareas de educación indígena, coordinándose, en su caso, con la Dirección General de Investigación Educativa, así como también fomentar las que se efectúen en los sectores público y privado, y

- Coadyuvar para el logro de las finalidades del Sistema Nacional de Orientación Educativa.³¹

Con base en lo anterior, la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), tiene el propósito de “...lograr que la educación que se ofrezca a las niñas y los niños indígenas sea intercultural bilingüe para que así satisfaga con calidad, equidad y pertinencia sus necesidades educativas y básicas de aprendizaje. En suma, se trata de avanzar hacia nuevos modelos de educación indígena.”³² Para el logro de este objetivo y del cumplimiento de sus funciones la DGEI “ha modificado su estructura orgánica (**ver anexo 8**), con el propósito de dar cumplimiento a las atribuciones que el Reglamento Interior de la Secretaría de educación Pública le asigna”.³³

4.2.3 La acción institucional: “Hacia un Modelo de Educación Intercultural Bilingüe para Niñas y Niños Indígenas”

Es importante señalar que el subsistema de educación indígena solo atiende la educación básica, e inicial.³⁴ Por lo que, con la elaboración del documento inicial de referencia “Hacia un modelo de educación inicial y básica intercultural bilingüe para niñas y niños indígenas” en 1996, y la aprobación de los Lineamientos Generales para la Educación Intercultural Bilingüe para las Niñas y los Niños Indígenas en 1999, se establece la política educativa destinada a atender a los grupos indígenas a través del modelo educativo intercultural; y por lo tanto se da inicio a la acción para implementar una educación pertinente para el medio indígena.

³¹ Legislación educativa, Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, pp. 312-313.

³² Dirección General de Educación Indígena, Lineamientos General para la Educación Intercultural Bilingüe para las Niñas y los Niños Indígenas, p. 5.

³³ Manual de Organización de la Dirección General de Educación Indígena, p. 3.

³⁴ La educación básica en el sistema educativo nacional se puede entender como el segmento de la educación intencionada e institucionalizada (preescolar, primaria y secundaria) que realiza la sociedad, mediante los servicios que este sistema ofrece, para que las niñas y los niños adquieran los conocimientos, habilidades y destrezas, hábitos, actitudes y valores fundamentales que les permitan desarrollar sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar en el desarrollo nacional, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo. Por su parte, la educación inicial tiene el propósito de estimular y orientar el desarrollo y aprendizaje de las niñas y los niños menores de cuatro años.

De esta forma, atender educativamente a la población indígena, requiere del diseño de una política educativa y una acción gubernamental, que a través de la prestación de los servicios educativos destinados específicamente a los grupos indígenas, se adapten a sus necesidades, demandas y condiciones de cultura y lengua. Ante esta situación habría que resaltar que el reto que se debe enfrentar para lograr estos propósitos requiere inicialmente de, “el reconocimiento y la atención a la diversidad lingüística, social y cultural que se expresa en las diferencias de género, etnia y psicobiológicas; las cuales constituyen un desafío para la expresión cotidiana del proceso educativo, Por lo cual será necesario que los agentes educativos revisen las prácticas y contenidos pedagógicos para reconstruir una educación que revalore las experiencias, las estrategias, las potencialidades, los valores las diferencias de cada uno de sus miembros y sus culturas”.³⁵

Para alcanzar el objetivo central de una política educativa pertinente y viable para los grupos indígenas, establecida en el marco normativo, actualmente la Dirección General de Educación Indígena, ha adoptado como política el desarrollo paulatino de la Educación Intercultural Bilingüe para las Niñas y los Niños Indígenas, con características propias e innovadoras en los aspectos académicos y en las formas de diseño e instrumentación, a partir, de la flexibilización y adecuación de la actual propuesta nacional de educación básica, y en su construcción fundamentalmente con la participación de los sujetos del hecho educativo.

En este sentido el diseño de la educación intercultural bilingüe como política pública, “exige desarrollar con la comunidad educativa y la comunidad indígena en general un proceso conjunto de análisis, reconocimiento de la educación y establecimiento de estrategias y metas comunes, así como de compromisos específicos”.³⁶ Lo anterior destaca la participación como un elemento fundamental del diseño y desarrollo de la propuesta educativa, al establecer el compromiso común de ofrecer una educación pertinente y de calidad.

El enfoque intercultural es un tipo de posición y acción frente al escenario multicultural, éste debería ser introducido en todas las escuelas y trabajarse con los diversos grupos culturales y

³⁵ Sofialeticia Morales Garza, La educación Indígena especial e inicial, p. 166.

³⁶ Dirección General de Educación Indígena, Lineamientos Generales para la Educación Intercultural Bilingüe para las Niñas y los Niños Indígenas, pág. 23.

sociales. Un enfoque que afecta a la educación en todos sus ámbitos, en este sentido, acorde con la DGEI, la educación intercultural se define por:

- Considerar la diversidad cultural como un recurso para el enriquecimiento y potenciación de la educación. Las diferentes visiones del mundo, las diferentes tecnologías, los diferentes valores, y las diferentes actitudes, multiplican los recursos para la comprensión del mundo.
- Ofrecer oportunidades de aprendizaje mediante la identificación, definición y complementariedad entre saberes locales, estatales, nacionales y mundiales.
- Considerar prácticas de enseñanza que permitan la articulación y complementariedad entre los conocimientos de origen indígena, con los conocimientos de origen nacional y mundial.
- Incluir contenidos escolares que permitan el desenvolvimiento social de los alumnos en los ámbitos local, estatal, nacional y mundial.
- Fortalecer la identidad étnica de los alumnos, así como su identidad estatal, nacional y mundial
- Promover que la interacción social y la comunicación de los alumnos se realice en igualdad de condiciones y con una clara comprensión de sus características y condiciones culturales
- Incluir en la organización escolar y grupal tiempos para la expresión artística, tecnológica y científica, local, estatal, nacional y mundial.
- Promover la comprensión y fortalecimiento de las culturas local, estatal, nacional y mundial.³⁷

La convivencia intercultural en la escuela impulsa la promoción de un genuino diálogo entre quienes forman parte de ella y para lograr un trabajo en la escuela centrado en este enfoque, se debe promover la formación de actitudes básicas tales como: el respeto a toda persona a través de la aceptación interpersonal; el respeto a la autonomía de los individuos de los pueblos y de las culturas; el apego a la legalidad; la autoestima; la autonomía; la tolerancia de ideas y actitudes que no violen los derechos humanos; la lucha contra la discriminación racial, de

³⁷ Dirección General de Educación Indígena, Orientaciones y sugerencias para la práctica docente, Pág. 27

genero y de preferencia; la superación del egoísmo y del etnocentrismo, la cooperación activa basada en la corresponsabilidad social y el sentido crítico personal, con el fin de aprovechar la riqueza que ofrece la diversidad de esta dinámica social.

Para ello, es necesario beneficiar el desarrollo de una acción educativa que satisfaga las demandas educativas de la población indígena, por lo que se requiere reemplazar las hasta ahora habituales maneras de concebir las relaciones existentes entre la educación y la formación de recursos humanos y reconsiderar su importancia.

4.2.4 La acción gubernamental para la construcción de la educación intercultural bilingüe para las niñas y los niños indígenas

A través de la acción gubernamental en el sector educativo se pretende replantear las acciones para que los servicios educativos incorporen los principios de participación y pertinencia, tomando en cuenta las situaciones derivadas de las condiciones de etnia, género, lengua, clase social y, en suma, las formas variadas que adopta la diversidad cultural.

Al respecto de lo anterior la Dirección General de Educación Indígena menciona que, “la acción educativa deberá basarse en el respeto a la diversidad y a la especificidad de los individuos, procurando avanzar hacia la erradicación de formas de enseñanza homogeneizante, ya que a menudo se acusa con razón a los sistemas educativos formales de limitar el pleno desarrollo personal, al imponer a todas las niñas y todos los niños el mismo molde cultural e intelectual, sin tener suficientemente en cuenta la diversidad de los talentos individuales, por ejemplo, al dar prioridad al desarrollo del conocimiento abstracto en detrimento de otras cualidades humanas como la imaginación, la aptitud para comunicar, el sentido de la belleza o de la dimensión espiritual, o la habilidad manual”.³⁸

En este sentido, la acción educativa que atienda a la diversidad cultural y lingüística, bajo el enfoque intercultural, se propone como alternativa para superar los enfoques homogeneizadores, y además, se precisa como la forma de atención educativa que reconoce y

³⁸ *Ibíd.* Pág. 24.

atiende a la diversidad cultural y lingüística; encausa el respeto a las diferencias; encamina la identidad nacional, a partir de favorecer el fortalecimiento de la conciencia local, regional y nacional; así como, la apropiación de cualidades y prácticas tendientes al arraigo de la libertad y la justicia para todos como valores fundamentales de convivencia.

Acorde con lo anterior, para la Dirección General de Educación Indígena, “la educación intercultural bajo este enfoque propone que las relaciones entre sociedades, culturas y lenguas se de a través de una perspectiva de equidad y pertinencia, construyendo respuestas educativas diferentes y significativas, y como enfoque metodológico para considerar los valores, saberes, conocimientos, lenguas y otras expresiones culturales como recursos para transformar la práctica docente. Es decir, como un enfoque de educación abierta y flexible, enraizada en y a partir de la propia cultura, pero abierta al mundo”.³⁹

La mayoría de los planteamientos sobre la educación bilingüe en México han adoptado un modelo de conversión de las lenguas indígenas hacia el español, es decir, una propuesta en la que la lengua indígena se usa los primeros grados, dado que la función que se le asigna es sólo la de facilitarle al niño su adaptación a las demandas educativas y lograr que se alfabeticen en español, desatendiendo con ello la alfabetización, el mantenimiento y adopción de la lengua indígena. La mayor parte de estas propuestas educativas existentes no han sido competentes para satisfacer apropiadamente las necesidades que genera la diversidad de situaciones y grados de bilingüismo y la realidad sociolingüística de nuestro país la cual presenta una complejidad que es posible encontrar en regiones, comunidades y en las niñas y los niños indígenas, tales como:

- Monolingües en lengua indígena.
- Con manejo de una lengua indígena y algún conocimiento elemental del español.
- Bilingües en lengua indígena y en español, con mayor o menor conocimiento y manejo de una de las dos.
- Bilingües en dos lenguas indígenas, con mayor o menor conocimiento y manejo de una de las dos.

³⁹ *Ibíd.* Pág. 25.

- Plurilingües en más de dos lenguas indígenas y en donde el español también puede tener alguna presencia.
- Monolingües en español.
- También pueblos indígenas que ven sus lenguas ancestrales en un claro proceso de debilitamiento si no de extinción.⁴⁰

Con base en lo anterior, la Dirección General de Educación Indígena se ha propuesto diversificar las estrategias educativas de educación bilingüe para población indígena, considerando esta diversidad como una ventaja pedagógica, en un contexto de trato equitativo a las lenguas y a las culturas que confluyen en el salón de clases. De hecho, Elba Gigante menciona al respecto que “se considera especialmente productivo el uso de rasgos y campos semánticos de las lenguas maternas de los niños, como punto de partida para la construcción de conocimiento en el aula. Este es un enfoque preponderantemente comunicativo, que consideramos especialmente útil y productivo para el trabajo productivo pedagógico vinculado con la diversidad cultural”.⁴¹

En este sentido, lo que se pretende es favorecer en las niñas y los niños indígenas el desarrollo y mantenimiento de la lengua materna y del español sin el predominio de ninguna de las dos y que estas sean aplicadas a la adquisición de conocimientos básicos, desarrollo de habilidades lingüísticas en ambas lenguas, desarrollar a partir de esto un sentido de identidad y ampliar el uso individual y colectivo de las lenguas vernáculas favoreciendo el respeto y pluralismo cultural.

La “Educación Intercultural Bilingüe para las Niñas y los Niños Indígenas”, propuesta por la Dirección General de Educación Indígena⁴² se basa en el desarrollo de cuatro elementos:

- Fines y propósitos de la educación nacional,
- Formación docente,
- Proceso de enseñanza-aprendizaje y
- Gestión escolar.

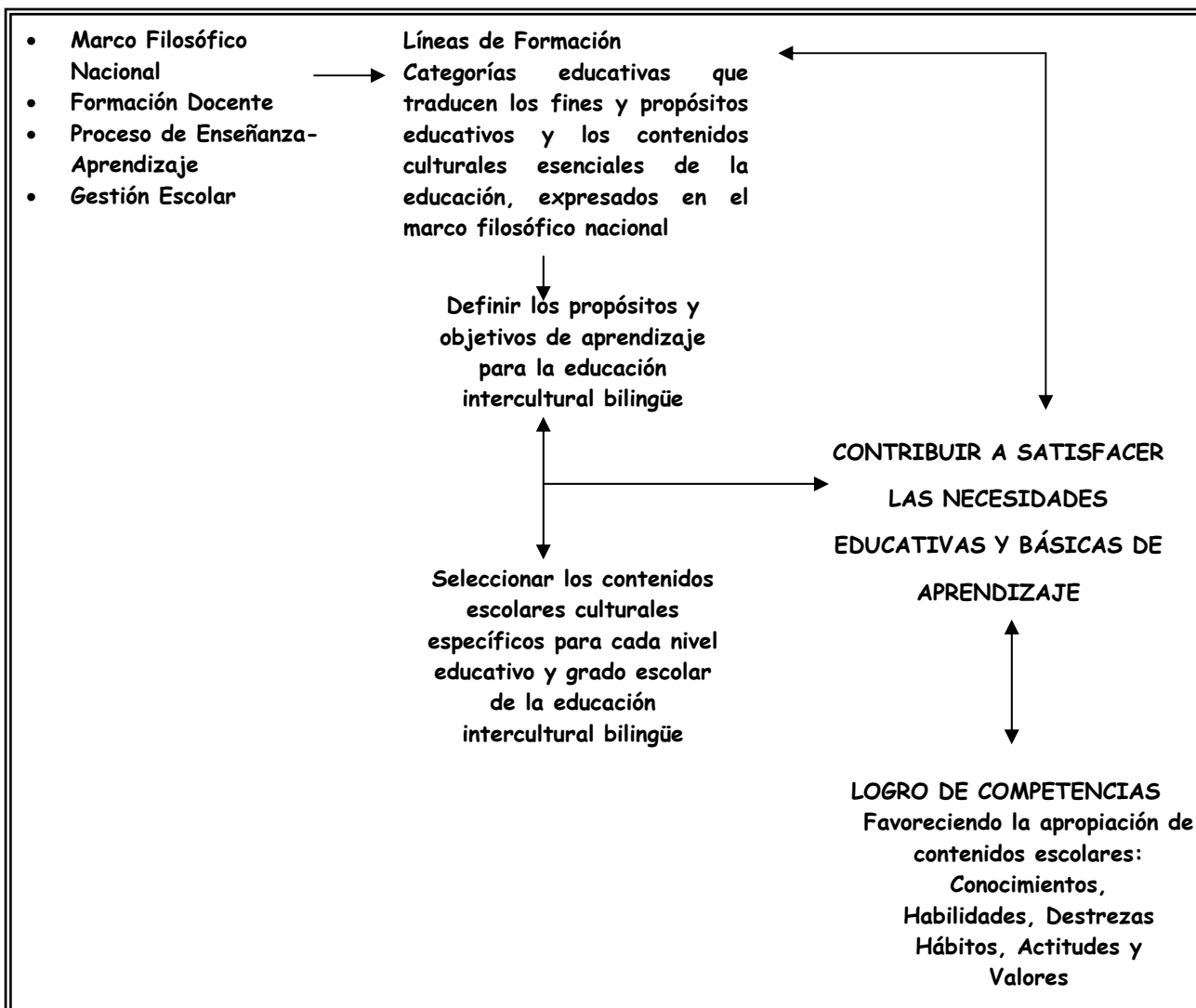
⁴⁰ *Ibíd.*, Pág. 29

⁴¹ Elba Gigante, Una interpretación de la interculturalidad en la escuela, pág. 51.

⁴² Esta propuesta aparece por primera vez en el documento: “Hacia un modelo de educación inicial y básica intercultural bilingüe para niñas y niños indígenas” de la Dirección General de Educación Indígena en Octubre de 1996.

De esta forma, la propuesta educativa se puede esquematizar de la siguiente forma:

Cuadro 4.3
LOS FINES Y PROPÓSITOS DE LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE
PARA LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS INDÍGENAS



Fuente: Lineamientos Generales para la Educación Intercultural Bilingüe para las Niñas y los Niños Indígenas, SEP-DGEI, 2000, p. 40

Con estos elementos, que orientan la política educativa hacia los pueblos indígenas se pretende promover el desarrollo de una educación que responda a las características y necesidades de atención educativa de las niñas, los niños y los jóvenes indígenas; sin duda; deberá ser pertinente y de calidad.

4.2.4.1 Los fines y propósitos de la educación nacional

El marco filosófico nacional establece los fines educativos y los contenidos culturales esenciales de la educación. En este sentido, el marco filosófico nacional para la educación en México, se expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Educación, el cual establece la orientación que debe tener la educación nacional – fines educativos- y, mediante principios generales, sugiere los aspectos de la cultura y de la producción social de conocimientos.

De esta forma, el Artículo 3º Constitucional expresa los principios filosóficos de la educación mexicana, los cuales pueden expresarse de la siguiente manera:

- El desarrollo armónico de las facultades humanas;
- El amor a la patria, la comprensión de nuestros problemas, el aprovechamiento de nuestros recursos, la defensa de nuestra independencia política, el aseguramiento de nuestra independencia económica y la continuidad y acercamiento de nuestra cultura;
- La laicidad que mantendrá a la educación ajena a cualquier doctrina religiosa;
- La democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
- La mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer al educando, como por el aprecio a la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad y el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de raza, religión, grupos, sexos e individuos;
- La conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Asimismo, la Ley General de Educación, en su Artículo 7º, establece fines de la educación nacional que no introducen nuevos preceptos sino que retoman y acrecientan los contenidos en el Artículo 3º Constitucional. Estos doce fines se resumen en los siguientes puntos:

- Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país;
- Promover, mediante la enseñanza de la lengua nacional -el español- un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de la protección y promoción del desarrollo de las lenguas indígenas;
- Desarrollar actitudes solidarias en los individuos para crear conciencia sobre la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad responsable, sin menoscabo de la libertad y con respeto absoluto a la dignidad humana, así como propiciar el rechazo a los vicios;
- Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar general.

Para desarrollar el contenido pedagógico de la Educación Intercultural Bilingüe de las Niñas y los Niños Indígenas la Dirección General de Educación Indígena ha propuesto las líneas de formación, las cuales deberán entenderse como: “...la traducción de los fines generales de la educación nacional en categorías educativas en un lenguaje pedagógico que permitan establecer los propósitos de aprendizaje de la educación intercultural bilingüe y los contenidos escolares, garantizando la articulación de los niveles de educación inicial, preescolar y primaria”.⁴³

Las líneas de formación que se han definido son ocho, las cuales contienen los propósitos educativos y los contenidos culturales, estas son: la línea de formación para la identidad, para la democracia, para la solidaridad internacional, para la salud, ecológica, estética, científica y tecnológica (**ver anexo 9**).

Es importante señalar que para la Dirección General de Educación Indígena, estas ocho líneas de formación son primordiales debido a que expresan el qué y el para qué de la educación indígena, que la misma institución promueve a través del enfoque intercultural, ya que con ellas se pretende definir las características de los ciudadanos que se desea formar, así como, los elementos de la cultura que han de ser encauzados como contenidos culturales esenciales.

⁴³ Dirección General de Educación Indígena, Lineamientos Generales para la Educación Intercultural..., p.33.

4.2.4.2 La formación docente y el proceso de enseñanza-aprendizaje

La formación docente como componente del modelo educativo para el medio indígena debe tomar en cuenta las necesidades educativas de las niñas y los niños indígenas, y desarrollar las propuestas de intervención educativa que definan y establezcan las condiciones y recursos óptimos para satisfacerlas. Al respecto Rosa Torres señala que: “ Los maestros son factor decisivo de la calidad de la educación. Como la investigación y la experiencia han mostrado una y otra vez, los propósitos educativos se cumplen si los profesores los practican en su trabajo diario y los recursos para la enseñanza son útiles sólo como instrumentos de trabajo en manos de los educadores. Se sabe también que muchos problemas que suelen agobiar a los sistemas escolares son menos graves ahí donde existe un buen maestro”.

Asimismo afirma que: “Entre los factores con mayor influencia en el desempeño de los educadores se encuentran una formación inicial sólida y congruente con las necesidades del trabajo, y un sistema que ofrezca oportunidades permanentes para la actualización y el perfeccionamiento profesional de los maestros en servicio. En ambos aspectos, la situación en general no ha sido satisfactoria, por lo que su transformación en el futuro inmediato constituirá una de las más altas prioridades de la política educativa del gobierno federal y de los gobiernos estatales, los cuales poseen facultades concurrentes en este terreno”.⁴⁴

En referencia a lo anterior, se puede señalar que las maestras y los maestros son un factor decisivo de la calidad de la educación, ya que son ellos los actores del hecho educativo que organizan y potencian los recursos disponibles, los que planean sus clases y reflexionan sobre su enseñanza, los que se comprometen, o no, con las necesidades educativas de los alumnos, en general los que actúan para influir en los aprendizajes de los educandos.

Por lo anterior, la intervención educativa debe reforzar la capacidad de aprender del alumno, para lo cual se requiere potenciar las posibilidades de enseñanza del maestro y la capacidad de respuesta de la escuela. En este sentido hay que construir un desempeño docente que se

⁴⁴ Rosa Torres, La responsabilidad social de impulsar, propiciar y defender las políticas de profesionalización plena de los maestros, págs. 16-18.

convierta en la búsqueda del cumplimiento de propósitos planteados por la educación intercultural bilingüe, es decir, es necesario que el desempeño docente se transforme hasta lograr consolidar una oferta de intervención educativa, capaz de adaptarse y atender a las características y necesidades de la comunidad a la que sirve.

Con base en lo anterior, se puede señalar que un elemento fundamental en el cambio educativo bajo el enfoque intercultural, es el maestro ya que: “...en su formación radica la posibilidad de transformación. Esta formación no es un proceso unidimensional, sino que por el contrario, reconoce una serie de relaciones que posibilitan las síntesis de las dimensiones que lo contienen”.⁴⁵

Desde esta perspectiva, la formación docente requiere transitar hacia una concepción que considere que ésta es un proceso permanente en donde se promueve que las profesoras y profesores en servicio, así como los futuros docentes, reflexionen y problematicen su práctica, en particular la práctica concreta en el aula en la que se expresan sus pensamientos y concepciones, y la analicen y confronten con otros colegas, evitando el aislamiento en que la realizan.

Así, la Dirección General de Educación Indígena propone las siguientes acciones para llevar a cabo la formación docente, en la educación intercultural bilingüe para las niñas y los niños indígenas.

- Tener como referencia los problemas que se enfrentan para la enseñanza en el aula, la organización en la escuela y para la vinculación con los padres de familia;
- Promover mediante las diferentes ofertas de formación docente, el desarrollo de actitudes de búsqueda, de experimentación, de crítica constructiva, de trabajo solidario, iniciativa y colaboración;
- Tener como prioridad el desarrollo de las competencias básicas para una efectiva comunicación oral y por escrito, así como de un bagaje cultural amplio que incluya la cultura de su grupo de procedencia y la cultura nacional y universal;

⁴⁵ Maximino Ortiz Jiménez, Formación de maestros, un proceso multidimensional en la modernidad, p. 69.

- Promover la reflexión sobre la práctica docente que particularmente realizan, para identificar sus aciertos, sus problemas, sus causas y consecuencias, y modificarla a partir de los elementos que cada aspirante, profesora y profesor pueda ir incorporando;
- Considerar al centro de trabajo como un espacio privilegiado para desarrollar la formación docente;
- Tener confianza en las capacidades y habilidades de las profesoras y los profesores indígenas para recibir, experimentar e interiorizar críticamente la innovación pedagógica y las propuestas curriculares y
- Promover las bases para que las profesoras y los profesores en lo individual y como grupo continúen aprendiendo.⁴⁶

Con base en lo anterior, el propósito que se pretende en la formación docente es que los maestros sean capaces de recrear y reconstruir su práctica educativa, y no sólo aplicar lo preestablecido; que puedan seleccionar opciones didácticas de acuerdo a cada circunstancia; además que busquen y seleccionen información y enseñen a sus alumnos a buscarla; que cuando cuestionen y critiquen expliquen por qué y sean capaces de plantear alternativas; que dinamicen la vida de la escuela y el desarrollo comunitario y; que sean capaces de elaborar y desarrollar cooperativamente un proyecto educativo para su escuela, tal y como algunas experiencias se lo han venido planteando.

Los procesos de formación, pretenden desde una visión multidimensional (alumnos, escuela, comunidad, marco filosófico de la educación, modelo educativo y recursos) transformar la práctica, reconociendo que la práctica docente está hecha de algo más que de los conocimientos de las asignaturas y las técnicas didácticas.

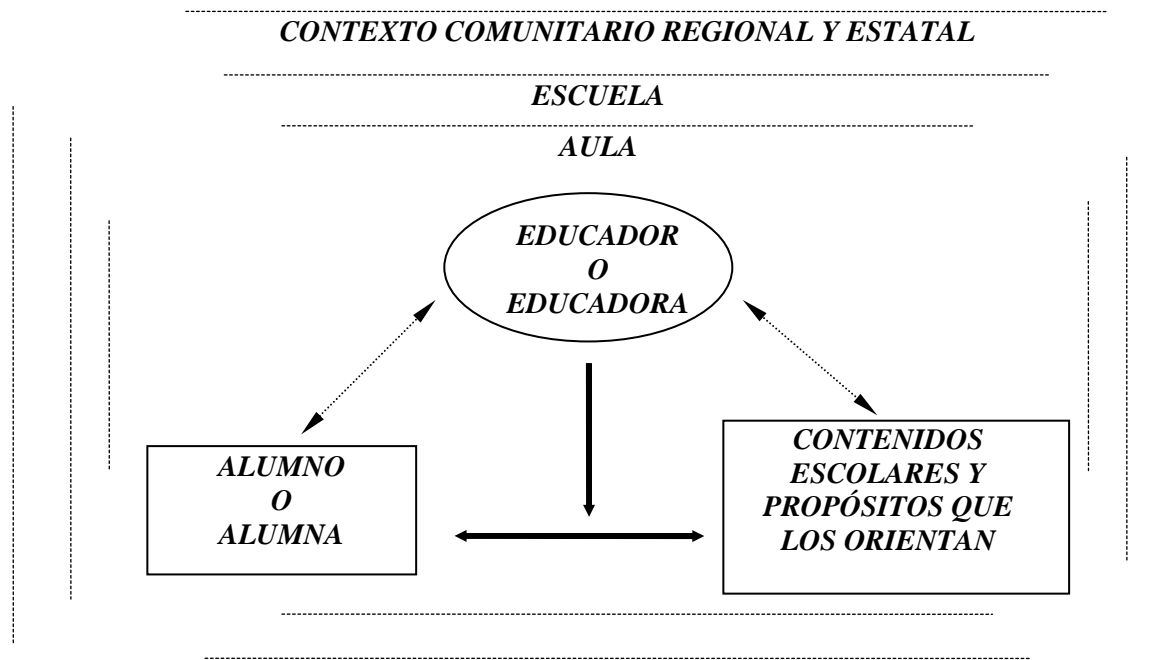
Así, el docente, no es solamente el “técnico pedagógico” que aplica mecánicamente programas elaborados por otros y que actúa de acuerdo a una normatividad institucional; tampoco se trata de alguien que pueda actuar de manera totalmente independiente enseñando a su libre albedrío, más bien, en su trabajo tiene la función de conjugar la normatividad institucional con el arte de transformar la cultura en materia accesible para el aprendizaje de los alumnos que

⁴⁶ Dirección General de Educación Indígena, Lineamientos Generales para la Educación Intercultural..., p.76.

proceden de un contexto cultural concreto que hay que considerar y al que hay que responder, y es también su responsabilidad que ese proceso se realice de la mejor manera posible.

En lo referente a los procesos de enseñanza aprendizaje, se puede señalar que en este modelo educativo, se da una interrelación de manera interactiva entre tres vertientes: El alumno que lleva a cabo un aprendizaje, el contenido de los aprendizajes que se propone a los alumnos y los propósitos que lo orientan, y finalmente el profesor que enseña con el fin de favorecer los aprendizajes del alumno; lo que esquemáticamente queda de la siguiente forma:

Cuadro 4.4
LAS VERTIENTES DEL PROCESO DE ENSEÑANZA- APRENDIZAJE
CONTEXTO NACIONAL



Fuente: Lineamientos Generales para la Educación Intercultural Bilingüe para las Niñas y los Niños Indígenas, SEP-DGEI, 2000, p. 55.

4.2.4.3 Hacia una gestión escolar efectiva

En el ámbito de lo educativo se ha discutido con amplitud el peso que tienen los asuntos pedagógicos, la planeación, organización y administración que se realizan en los centros escolares. Lo anterior con el propósito de que más allá de ellos, se pueda concretar un modelo

de educación acorde a las necesidades de las niñas y los niños indígenas y del medio que les rodea.

Los asuntos pedagógicos, han sido ubicados principalmente en el aula, en la relación que se da entre el docente y los alumnos. Por su parte, a los asuntos de planeación, organización y administración educativa se les ubica fuera del aula de clase, en los procesos de la supervisión escolar, en la dirección de la escuela, en las actividades de las áreas centrales y nacionales o en las delegaciones y secciones sindicales. De esta forma, la administración del centro escolar, más que ser diseñada para contener, apoyar y facilitar el desarrollo de los procesos pedagógicos, parece conformada para coexistir paralelamente con los procesos educativos del centro escolar, inclusive en algunas ocasiones para obstaculizar el mismo.

Resolver la separación que existe entre la administración escolar y los aspectos pedagógicos, requiere como solución, de acciones de gestión escolar donde participen los diferentes sujetos del hecho educativo, en el caso de la supervisión y la dirección escolares juegan un papel fundamental las prácticas gestivas y los procesos de participación de la comunidad en general. Así, la gestión escolar es muy importante para el logro de los objetivos escolares, pero sobre todo, para concretar una educación pertinente y de calidad.

En este contexto, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) señala que “la gestión escolar es la manera propia de cada escuela para asumir y materializar en acciones la conducción del proceso educativo de los alumnos. Es un proceso de construcción cotidiana en el que participan maestros, alumnos, directivos, padres de familia y autoridades educativas. Asimismo, supone procesos de negociación y conflicto que forman parte de la vida institucional, y se da atravesada por otros aspectos administrativos, políticos y laborales que se hacen presentes no sólo en la vida de la escuela particular, sino en el sistema educativo en su conjunto”.⁴⁷ Esta definición es de las más completas, sin embargo, sólo se suscribe al centro escolar como el núcleo de la gestión. La gestión escolar es un proceso que debe llevarse a cabo en forma más ampliada, es decir, en los diversos espacios de acción educativa como la

⁴⁷ Consejo Nacional de Fomento Educativo, Guía del maestro, p. 113.

comunidad, la escuela, la dirección y las instituciones estatales y nacionales y el núcleo deberían ser los sujetos con el objetivo de la educación de las niñas y los niños.

Como ya se mencionó, la institución encargada de la atención educativa indígena es la Dirección General de Educación Indígena de la Secretaría de Educación Pública, quien define a la gestión escolar en una serie de documentos dirigidos a los docentes de educación inicial, preescolar y primaria. Estos tres documentos denominados “Orientaciones y Sugerencias para la Práctica Docente” señalan que la gestión escolar se debe entender como “el conjunto de acciones integradas de movilización de los recursos con los que cuenta el centro educativo – humanos, materiales y financieros- para lograr su propósito más amplio, que es la prestación del servicio educativo por parte de los docentes, de tal manera que los alumnos logren una educación de calidad, que implica equidad y pertinencia”.⁴⁸

Retomando los conceptos anteriores podemos decir, que es el conjunto de acciones, de movilización de recursos cuyo objetivo es la consecución de los propósitos educativos de manera eficiente y efectiva. Esta movilización de recursos (personas, tiempo, dinero, etc.) necesariamente requiere de una visión y misión institucional bien definida que fluya del centro institucional al centro escolar y de manera inversa y horizontal, es decir, dotando de mayor autonomía a las escuelas, y sobre todo implica desarrollar una planeación clara que defina la misión, visión, objetivos, acciones, actividades y evaluación a través de la distribución de tareas y responsabilidades, así como de dirigir, coordinar y evaluar los procesos y los resultados, todo ello con la participación efectiva de los sujetos que intervienen en el hecho educativo.

Estas acciones van más allá del ámbito de la administración ya que implican actuaciones bien definidas en torno a lo sustantivo, es decir, a la toma de decisiones para dirigir la escuela, definir objetivos pedagógicos, de organización de grupos y horarios, de motivación de los docentes, de resolución de conflictos, de mejora de los procesos educativos, de promoción de la participación de la comunidad, de formas de financiamiento entre otros.

⁴⁸ Dirección General de Educación Indígena, Orientaciones y sugerencias, p181.

Contribuyendo a esta visión de una gestión escolar efectiva, Justa Ezpeleta nos dice que: “...para que la escuela cumpla los propósitos para lo que fue creada es necesario que transforme su situación actual para convertirse en una escuela capaz de adaptarse a las características de la comunidad a la que sirve, con posibilidades de innovar. Para ello requiere de una mayor autonomía de gestión”.⁴⁹

Transformar la gestión escolar requiere ampliar los niveles de autonomía de las escuelas en los ámbitos técnico-pedagógicos, organizativos, administrativos y operativos para lograr ajustar la respuesta educativa a las características de las comunidades a las que se ofrece el servicio.

4.2.5 Las acciones de la Dirección General de Educación Indígena y los resultados de la administración educativa

Las acciones para promover y construir el modelo educativo para las niñas y los niños indígenas bajo el enfoque intercultural, se inicia con la generación de estrategias para establecer espacios y mecanismos de coordinación, planeación, operación y evaluación de la administración de la educación. Así, la Dirección General de Educación Indígena, apoyada en la descentralización de la educación, realizó acciones encaminadas a apoyar a las autoridades educativas estatales para la elaboración de un **Plan de Acción Estatal de Educación Inicial y Básica Intercultural Bilingüe para Niñas y Niños Indígenas**,⁵⁰ que contenía las acciones de inicio, tomando en cuenta las necesidades, condiciones, capacidades y expectativas de la entidad federativa correspondiente.

De esta forma, las acciones iniciales para la construcción del modelo fueron las siguientes:

- **Reuniones con autoridades educativas estatales:** Los propósitos de esta primera etapa, fueron, propiciar el diálogo educativo nacional, difundir la política nacional de educación

⁴⁹ Justa Ezpeleta, El consejo técnico: eficacia pedagógica y estructura de poder en la escuela primaria mexicana, p.16.

⁵⁰ Dirección General de Educación Indígena, Hacia un modelo de educación inicial y básica intercultural bilingüe para niñas y niños indígenas, págs, 60-72.

inicial y básica intercultural bilingüe para el medio indígena, concertar y suscribir compromisos y acciones con las autoridades educativas de los estados.

- **Integración de equipos estatales.** En esta etapa se llevó a cabo la integración y operación, así como, la definición de las responsabilidades y actividades de trabajo para la elaboración y seguimiento del Plan de Acción Estatal de Educación Inicial y Básica Intercultural Bilingüe para Niñas y Niños Indígenas en cada entidad federativa. En estas dos primeras etapas los responsables de llevar a cabo las acciones fueron la Dirección General de Educación Indígena, la Coordinación General de representantes de la SEP en las entidades federativas y las autoridades educativas de cada entidad.
- **Talleres nacionales, interestatales y estatales:** Esta parte de carácter permanente y progresiva, tiene el propósito de establecer un espacio para difundir, capacitar, discutir, compartir, evaluar y en su caso reorientar los avances del Plan de acción estatal y del modelo educativo en general; así como para establecer y analizar propuestas y asuntos particulares. En este caso a los responsables de llevar a cabo las acciones como la Dirección General de Educación Indígena, la Coordinación General de representantes de la SEP en las entidades federativas y las autoridades educativas de cada entidad, se suman la asistencia y participación de especialistas en el tema, equipos técnicos estatales y de la Dirección General de Educación Indígena; así como, maestros, asesores técnicos pedagógicos, directores y supervisores de educación indígena.
- **Propuestas para la construcción del modelo por parte de la DGEI:** Esta etapa del plan es la más flexible y cambiante en tanto, el establecimiento y orientación de la acción será acorde con los avances y evaluación de la construcción del modelo con el fin de contar con una mayor capacidad de respuesta académica, administrativa y operativa. Para ello la DGEI ha establecido cinco líneas de acción en las que se concretan la orientación y la política educativa asumida :
 1. La formación integral de las niñas y los niños indígenas;
 2. La renovación de los procesos educativos;
 3. La atención a los docentes y directivos bilingües;

4. La elaboración de apoyos educativos, y
5. La promoción de la planeación y evaluación institucionales.

De estas cinco líneas se desprenden las siguientes acciones genéricas:

- Realización de asesorías para equipos técnicos estatales, directivos y docentes que favorezcan la apropiación de los Lineamientos Generales para la Educación Intercultural Bilingüe para las Niñas y los Niños Indígenas. Asimismo, brindarles orientaciones y sugerencias teóricas y metodológicas que les permitan modificar la práctica educativa desde el enfoque intercultural bilingüe.
- Realización de talleres y cursos nacionales, regionales y estatales que les permita promover y consolidar los procesos de formación inicial para aspirantes a docentes, y de actualización para directivos y docentes en servicio.
- Elaboración, producción y distribución de materiales para la consolidación de proyectos de apoyo pedagógico y para el desarrollo de los procesos de formación inicial y de actualización para directivos y docentes.
- Coordinación con instituciones formadoras de docentes y autoridades educativas estatales para impulsar y/o favorecer la concreción de ofertas de nivelación académica y superación profesional.
- Elaboración, producción y distribución de libros de texto y materiales educativos -en lenguas indígenas y en español- para niñas y niños indígenas de educación inicial, preescolar y primaria.
- Elaboración, producción y distribución de textos y materiales educativos para orientar y apoyar el trabajo de los directores, supervisores y padres de familia indígenas con hijos en educación inicial, preescolar y primaria.
- Elaboración producción y distribución de videos y audio casetes para apoyar el trabajo de profesores de educación inicial, preescolar y primaria, así como padres de familia; y para fortalecer los programas de las Unidades Radiofónicas Bilingües y de la red EDUSAT.
- Realización de asesorías para equipos técnicos estatales y profesores para la definición de estrategias de intervención educativa con niñas y niños indígenas que asisten a escuelas

primarias generales. Así mismo, para impulsar procesos de desarrollo lingüístico, particularmente para el desarrollo de las lenguas indígenas.

- Realización de asesorías a madres y padres de familia para brindarles orientaciones y sugerencias que les permitan intervenir de manera efectiva en el desarrollo de sus hijos, así como en los procesos de gestión escolar.
- Instrumentación y desarrollo de procesos de seguimiento y evaluación de los servicios de educación indígena, así como de las acciones que la DGEI realiza.
- Realización de acciones de coordinación interinstitucional, para el establecimiento de compromisos tendientes a incorporar a los servicios de educación indígena proyectos y programas especiales que contribuyan al mejoramiento de la educación intercultural bilingüe.⁵¹

Como proceso gradual y permanente, la transformación de la educación indígena bajo el enfoque intercultural bilingüe, realiza las acciones anteriores con el fin de garantizar que el colectivo escolar, las comunidades indígenas y la sociedad en general, modifiquen la manera en la que conciben el hecho educativo, para que participen en la mejora de esta oferta educativa y sus resultados y, consecuentemente, para arraigar el respeto a la diversidad. Consecuentemente, más que una evaluación se presentan los avances de la acción gubernamental en desarrollo de la política educativa para el medio indígena.

Actualmente, la educación intercultural bilingüe que ofrece la DGEI llega a 47 pueblos indígenas, en los servicios de educación inicial y educación básica en la modalidad indígena, ubicados en 24 de los 31 Estados del país. Dicha modalidad benefició en el ciclo escolar 2002-2003 en educación inicial, alrededor de, 49, 675 niñas y niños, a través de la orientación a padres de familia; en educación preescolar a 288, 952 niñas y niños de más de 8 mil escuelas, por medio de 14, 190 profesores, y en educación primaria a 806, 530 alumnas y alumnos, en 8, 901 escuelas, con el apoyo de 34, 135 docentes; datos que se pueden observar en los anexos 10, 11 y 12.

⁵¹ Programa Operativo 2000, SEP-DGEI, pp. 9-10.

En cuanto a indicadores educativos, estos no son alentadores ya que para el ciclo escolar 2002-2003 se reportó un índice de reprobación del 12.2% en educación indígena (ver anexo 13), mientras que en el sistema educativo nacional fue de 6.2%, asimismo, en lo que respecta a la deserción, desde 1993 a la fecha se observa una disminución considerable, ya que en este año se reportó un porcentaje de 12.8% y actualmente es de 3.0% (ver anexo 14). Sin embargo comparado con el porcentaje de sistema educativo nacional que es de 1.2% aún hay mucho que hacer. Finalmente en el caso de la aprobación se observa un aumento ya que en el ciclo 2002-2003 el índice porcentual es de 87.9% (ver anexo 15).

De esta forma, el Antropólogo Rubén Viveros Álvarez, actual Director General de Educación Indígena de la Secretaría de Educación Pública, reporta que a partir de 1997 a la fecha, se han realizado principalmente las siguientes acciones:

- ✓ Se ha ampliado la producción de libros de texto en lenguas indígenas, para alcanzar un total de 1 millón 200 libros, que comprenden 172 títulos en 55 variantes de 33 lenguas indígenas. Así como 8 libros de literatura en igual número de lenguas, se han producido 51 cuadernos de trabajo en 17 lenguas indígenas, para cada uno de los tres ciclos de nivel primaria, en apoyo aproximadamente de 600 mil niñas y niños indígenas.
- ✓ Se ha distribuido, a docentes y directivos, los *Lineamientos generales para la educación intercultural bilingüe para las niñas y los niños indígenas*, con los cuales se han realizado asesorías para favorecer la apropiación de estos principios que norman y orientan la Educación Intercultural Bilingüe.
- ✓ Se han distribuido libros de “Orientaciones y sugerencias para la práctica docente”, “Uso y enseñanza de la lengua materna y segunda lengua” y “Actividades para el fomento del uso de las lenguas indígenas y el español”, materiales para poco más de 49,000 maestros bilingües de educación inicial, preescolar y primaria, respectivamente.
- ✓ Se ha elaborado y distribuido material de apoyo educativo, como un fichero pedagógico caja de juegos, lotería auditiva, entre otros.
- ✓ Para la profesionalización docente, se desarrolla, el curso de inducción a la docencia, en el que se realizan asesorías presenciales y se brindan materiales educativos a los aspirantes a docentes, así mismo, se realizan cursos, talleres y asesorías de capacitación y actualización

permanente para promover, entre otros , la apropiación del enfoque, la formación docente en el centro de trabajo, la renovación de la supervisión escolar, el desarrollo lingüístico, la construcción de gramáticas y la elaboración de materiales educativos en lenguas indígenas.

- ✓ Se realizan reuniones de coordinación interinstitucional, particularmente con la UPN y otras instituciones formadoras de docentes, para la definición y desarrollo de propuestas curriculares para la nivelación y la superación profesional de los docentes y directivos bilingües en servicio. Actualmente el 46% de docentes indígenas cuenta con estudios de bachillerato y el 53.6% tiene estudios a nivel superior.
- ✓ Se desarrolla el proyecto de Asesor Técnico Pedagógico, mediante el cual se incorpora un maestro experimentado que apoya y orienta a los docentes para favorecer el conocimiento y desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe.
- ✓ Se ha implantado en el estado de Nuevo León, una estrategia de intervención educativa para niñas, niños y jóvenes indígenas que asisten a escuelas generales.
- ✓ Se realizan asesorías y se distribuye material educativo para impulsar la atención, desde un enfoque incluyente e integrador, a las niñas, niños y jóvenes indígenas que presentan necesidades educativas especiales.
- ✓ Se producen y difunden programas radiofónicos con información, orientaciones y sugerencias de la educación intercultural bilingüe. Asimismo, en coordinación con la Dirección General de Televisión educativa, se está transmitiendo diariamente por canal 117 de la Red Edusat, una serie de programas informativos, culturales y educativos, relacionados con los pueblos indígenas. En una primera fase, se ha instalado la red satelital de televisión educativa (Red Edusat), en 700 centros de educación indígena en todo el país; así como, la Red Escolar en 150 primarias bilingües que cuentan con computadoras.
- ✓ Se desarrolla el concurso nacional anual “Las narraciones de niñas y niños indígenas”, en el que los alumnos escriben en lengua indígena y en español.⁵²

⁵² Rubén Viveros, Educación intercultural bilingüe respuesta educativa a los pueblos indígenas, pp. 10-12.

4.3. La administración de la educación indígena intercultural y “el gobierno del cambio”

Los resultados de los procesos electorales del 2 de julio de 2000 plantearon un nuevo capítulo en la hila política de México, a partir de entonces se plantea la alternancia política y las perspectivas para consolidar un país democrático, además, la sociedad en general veía una opción clara de construcción de un país con justicia social, expectativas generadas de una serie de promesas de un nuevo gobierno que antes de serlo había ofrecido, un crecimiento económico del 7% anual, un gobierno del cambio con rostro humano y el arreglo del “problema de Chiapas” en 15 minutos, haciendo alusión al movimiento zapatista.

En un marco de altas expectativas, el llamado “gobierno del cambio”, enfrenta actualmente una serie de retos, no solo para cumplir las necesidades de la sociedad mexicana, sino más bien emanados de las relaciones políticas, socioeconómicas y culturales que demandan un liderazgo y acción gubernamental responsable, creativa y coherente.

En este escenario es obvio que el denominado “problema de Chiapas”, es tan complejo que requiere más de 15 minutos para su arreglo, ya que en él se involucran problemas ancestrales, de carácter étnico, cultural, político, económico, religioso y social, no sólo local, sino también nacional, por lo que requiere de una serie de políticas encaminadas a atender las necesidades de los grupos étnicos lo cual llevaría tiempo, acciones y recursos. De esta forma, la atención educativa pertinente y de calidad destinada a los grupos indígenas, como problema ancestral a enfrentar en este gobierno, tiene como reto “...modificar las concepciones tradicionales en torno a las escuelas indígenas y convencionales, y construir nuevas modalidades educativas que permitan articular la igualdad con la diferencia y estimular un dialogo intercultural permanente”.⁵³

En este escenario, es importante plantear los propósitos y acciones que realiza el “gobierno del cambio” en la administración de la educación indígena, basada en el enfoque intercultural para

⁵³ Schmelkes, Sylvia, Educación intercultural, ponencia presentada en el Seminario internacional “Educación en la diversidad. Experiencias y desafíos desde la educación intercultural bilingüe”, Escuela Nacional Pedagógica, México, Junio de 2003.

atender a la diversidad cultural, lingüística y étnica del país, y así consolidar una educación pertinente y viable; lo anterior permitirá observar los desafíos en la administración educativa.

4.3.1 La estrategia educativa para el medio indígena en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Los puntos planteados en el Plan al respecto de la educación indígena son pocos, sin embargo, hay elementos que se relacionan y que vale la pena mencionarlos; en primer término hay que resaltar que la educación es un objetivo central de la política social, de esta forma, “...el gobierno de la república considera a la educación como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país, prioridad que habrá de reflejarse en la asignación de recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo, de esta forma, el gobierno esta comprometido con la reforma necesaria para alcanzar un sistema educativo informatizado, estructurado, descentralizado y con instituciones de calidad, con condiciones dignas y en las cuales los maestros sean profesionales de la enseñanza y el aprendizaje”. Continúa: por lo que el gobierno se compromete a “...lograr antes del término de esta administración, la cobertura total en la educación preescolar y básica”.⁵⁴

Antes de centrarse en el tema referente a la educación indígena, hay que hacer hincapié sobre la importancia que da el plan a las características multiculturales de nuestro país, destacando la posibilidad de atender equitativamente las desigualdades sociales. De esta forma señala que “La diversidad cultural y social es una característica que se aprecia cada vez más en todos los países, incluyendo a México. En este contexto, el futuro depara para los individuos y las comunidades el reto de conocer a mayor profundidad sus propias características y raíces culturales, al mismo tiempo que amplíen su concepción y aceptación respecto de culturas diferentes y modos de vida diversos dentro del país y del extranjero”.⁵⁵ En este sentido, hay que destacar que, el valorar lo propio y el reconocimiento recíproco de la diversidad cultural en un marco de respeto y tolerancia, que promueva una mejor convivencia justa y democrática, es lo que se puede reconocer como una “sociedad intercultural”.

⁵⁴ Poder Ejecutivo Nacional, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, p.48-49.

⁵⁵ Ídem, p. 87.

En este marco de referencia, para consolidar una sociedad intercultural, la educación es vista como un elemento fundamental, su aporte a la construcción de una sociedad más justa e igualitaria requerirá de la generación de oportunidades, de esta forma, el plan menciona que: “Con el fin de reducir las desigualdades que más afectan a la población, los criterios que se seguirán para la asignación de los recursos públicos estarán orientados a estimular e impulsar la superación del nivel de vida de los grupos y personas más vulnerables -los indígenas, los niños y ancianos, los discapacitados- y tomarán en cuenta las necesidades de otros sectores amplios –como las mujeres y los jóvenes-, sin perder de vista los programas de cobertura general”.⁵⁶

Ante esta situación, la educación se perfila como el eje central de desarrollo nacional, vista de esta forma en el Plan, se convierte en la más alta prioridad, para atender este compromiso el gobierno federal se propone:

- ✓ Asegurar la consolidación y participación, en cada escuela, de una comunidad educativa constituida por los maestros, los alumnos y los padres de familia.
- ✓ Dotar de capacidad e iniciativa propias a las escuelas, para el logro de un sistema descentralizado que mejore la oferta educativa.
- ✓ Involucrar a todos los sectores de la sociedad en el establecimiento de metas claras y compartidas.

El gobierno federal destaca en el Plan, que impulsará una revolución educativa, proponiendo una revisión amplia de los objetivos, procesos, instrumentos, estructura y organización de la educación en México. En cuanto la educación para atender la diversidad cultural se menciona que: “El reto de llevar la educación a todos los mexicanos mediante el sistema educativo formal y de la multiplicación de oportunidades de educación no formal, incluye tomar en cuenta la pluralidad cultural, étnica y lingüística del país para eliminar el rezago en la educación indígena, siempre con respeto a sus culturas”.

Continúa, “Es necesario expandir y multiplicar las oportunidades educativas y la diversidad de la oferta para este sector de la sociedad, por medio de la apertura de planteles e instituciones;

⁵⁶ Ídem, p. 51.

la creación de alternativas educativas, de capacitación y de adiestramiento; el diseño y establecimiento de procesos ágiles y confiables para reconocer y certificar los conocimientos, las destrezas y las experiencias no escolarizadas”.⁵⁷

En general, el énfasis en el desarrollo e instrumentación de una educación pertinente enfocada a atender la diversidad cultural, étnica y lingüística de nuestro país, no es un punto que destaque el Plan, sin embargo, sí tiene que ser ampliado en el programa sectorial, en tanto se ha mostrado ya el compromiso del gobierno federal a la atención educativa de la sociedad pluricultural de México.

4.3.2 Los propósitos de la educación indígena en el Programa Nacional de Educación 2001-2006

En cuanto a la política de fortalecimiento de atención educativa a la población indígena, que promueve la acción institucional contemplada en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, se destaca el compromiso de promover “el desarrollo de un modelo pedagógico de atención intercultural bilingüe en la educación básica para mejorar la calidad educativa en las poblaciones indígenas”.⁵⁸ De esta forma el objetivo de la política se centra en la atención educativa a los grupos indígenas con pertinencia cultural y para ello se proponen las siguientes líneas de acción:

- Mediante el impulso a la educación intercultural bilingüe, mejorar la oferta educativa a las poblaciones indígenas.
- Ampliar la oferta de educación inicial, preescolar y enseñanza primaria para incorporar a la educación intercultural bilingüe a una mayor proporción de niños y jóvenes indígenas.
- Lograr que las escuelas que ofrecen educación intercultural bilingüe operen adecuadamente, y se mejore sensiblemente el logro de los aprendizajes del currículo básico nacional, del bilingüismo oral y escrito, y del conocimiento y la valoración de la cultura propia.

⁵⁷ Ídem, p. 70.

⁵⁸ Programa Nacional de Educación 2001-2006, SEP. Pág. 133.

- Adecuar los planes y programas de educación primaria para incorporar la lengua indígena como asignatura en esta modalidad.
- Asegurar el funcionamiento adecuado –normalidad mínima- de las escuelas que atienden a la población indígena (infraestructura suficiente, equipamiento con calidad, asistencia y puntualidad asidua de los docentes, uso efectivo del tiempo escolar).
- Garantizar que todos los docentes de la educación intercultural bilingüe hablen la lengua de la comunidad a la que sirven.
- Desarrollar sistemas de formación inicial de docentes bilingües y fortalecer la actualización permanente de docentes y directivos bilingües a fin de prepararlos mejor para enfrentar el reto de lograr los tres objetivos de la educación intercultural bilingüe: logro de objetivos educativos nacionales; bilingüismo oral y escrito efectivo; y conocimiento y valoración de la cultura propia.⁵⁹

En general, el gobierno federal se propone, a través de esta política educativa para el medio indígena, ampliar la cobertura de educación inicial, preescolar y primaria indígena, elevar los índices de aprobación y eficiencia terminal, diseñar una propuesta de educación secundaria intercultural, diseñar una propuesta intercultural para niñas y niños indígenas que asisten a escuelas regulares y desarrollar una propuesta de capacitación para docentes y padres de familia bajo el enfoque intercultural. Cabe señalar que algunas de estas metas planteadas en el Programa Nacional de Educación, ya habían sido planteadas como actividades realizadas por la Dirección General de Educación Indígena, sin embargo, su realización y continuidad no están de menos.

Tal vez lo más importante que hay que resaltar del Programa, es el señalamiento que se hace sobre una **Política de Educación Intercultural para Todos**. Este programa resalta un objetivo fundamental para pensar en la construcción de una sociedad intercultural o un Estado plural, ya que se propone: “Desarrollar en todos los niños y jóvenes el conocimiento de nuestra realidad multicultural, impulsar el reconocimiento y fomentar la valoración de que la diversidad sustenta nuestra riqueza como nación”, para ello: “Se impulsará el desarrollo de

⁵⁹ Ídem, p. 134

enfoques pedagógicos para el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística de nuestro país, en las escuelas de educación básica”.⁶⁰

Las líneas de acción que se plantean para esta política son las siguientes:

- ❖ Definir, con la participación de los pueblos indígenas, contenidos para la educación primaria y secundaria que recojan los aportes culturales de los diversos grupos étnicos y culturales que conforman nuestra nación.
- ❖ Desarrollar formas pertinentes de educación en valores que orienten al educando a descubrir autónomamente que el respeto a la dignidad de la persona, incluyendo a los diferentes, es un valor fundamental.
- ❖ Formar a los docentes de escuelas de educación básica regulares para que favorezcan el conocimiento de los aportes culturales de los pueblos indígenas con los que compartimos el territorio, para que valoren a estos grupos y construyan el convencimiento de que en la diversidad cultural estriba nuestra riqueza como personas y como nación.
- ❖ Diseñar proyectos experimentales de educación básica intercultural bilingüe para población no indígena en regiones con presencia importante de grupos étnicos.⁶¹

En general, la “*Política de Educación Intercultural para Todos*” se desarrolla a través de tres programas: a) Programa de desarrollo curricular para la educación intercultural en la educación básica, b) Programa de formación y actualización de docentes en educación intercultural y de valores, y c) Programa de educación informal a población abierta sobre riqueza de nuestro país multicultural. Con estos programas se pretende cumplir las siguientes metas:

- Incorporar, en 2004, y con base en los aportes de las organizaciones y grupos indígenas, contenidos interculturales a las diversas asignaturas del currículo de educación primaria. Incorporar, para 2005, contenidos interculturales a las diversas asignaturas del currículo de educación secundaria en sus diversas modalidades.

⁶⁰ Ídem, p. 136.

⁶¹ *Ibíd.*

- Diseñar, para 2002, un curso de actualización sobre educación intercultural y sobre educación en valores para la convivencia intercultural, para maestros de educación básica. Lograr que para 2006, 40% de los maestros de educación básica haya concluido estos cursos.
- Incorporar, desde 2002, la temática relativa a la educación intercultural en los programas de formación inicial de maestros para la educación básica.
- Desarrollar, a partir a de 2002, nuevos programas de información sobre nuestra riqueza multicultural tendientes a la sensibilización de la población abierta. Transmitir a partir de 2002, un número creciente de programas por radio y televisión a nivel nacional, de manera que para 2006 se cuente con una programación de 15 horas de televisión y 40 horas de radio al mes, en toda la república.
- Diseñar, a partir de 2002, proyectos innovadores en materia de educación intercultural. Contar, para 2005, con al menos 20 experiencias innovadoras evaluadas en materia de educación intercultural.⁶²

En conclusión, hay que complementar la propuesta planteando la construcción de una conciencia social, basada en el respeto y reconocimiento recíproco de la diversidad pluricultural, con el fin de consolidar una sociedad más justa y democrática a través de objetivos más claros.

4.3.3 La educación intercultural en la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena

En lo que respecta a reformas en materia indígena en el siglo XX, tanto a nivel nacional como internacional, propiciaron una amplia gama de debates en torno a las derechos de las minorías étnicas excluidas, sin embargo, lo más importante de esto, es que se establecieron las bases jurídicas y la voluntad política que dan reconocimiento a las diferencias culturales, étnicas y lingüísticas.

⁶² Ídem, p. 137.

En el caso particular de nuestro país, las reformas constitucionales que reconocen los derechos de los pueblos indígenas coincidieron con el levantamiento armado de 1994 y con la declaración de la emancipación de los pueblos indígenas, que obligó a la modificación del artículo 4º constitucional, agregando en su texto, el reconocimiento a la composición pluricultural de la nación mexicana fundamentada en los pueblos indígenas.

Otro elemento que ha influido en el planteamiento de reformas constitucionales sobre derechos indígenas en México, es la ratificación de los compromisos adquiridos en la firma del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, los cuales han servido de base para estructurar las demandas de los pueblos indígenas. Sin embargo, no hay que olvidar que los denominados “Acuerdos de San Andrés”⁶³, son el elemento clave para la redacción de la Reforma Constitucional sobre Derechos y Cultura Indígena, llamada “Ley Indígena”, la cual es aprobada en abril de 2001 y hace su aparición en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de agosto del mismo año.

En diciembre de 2000, el Ejecutivo Federal, representado por Vicente Fox Quezada, envió al Senado de la República una iniciativa de Reforma Constitucional sobre derechos indígenas, la cual se respalda en la propuesta de ley elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA).⁶⁴ Este documento enviado por el Ejecutivo señala cuatro razones por las que se debería aprobar dicha iniciativa:

1. Es una exigencia de los pueblos indígenas de México, las comunidades que los integran, sus organizaciones y gran parte de las de la sociedad nacional e internacional que participó y fue testigo de la firma de los Acuerdos de San Andrés.
2. Es una condición indispensable para la reanudación del diálogo entre el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) con el fin de alcanzar una paz justa y digna.

⁶³ Pronunciamiento conjunto del Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, establecido el 16 de febrero de 1996 en San Andrés, Chiapas, en el marco de los diálogos de paz, los cuales fueron enviados a las instancias de debate y decisión nacional.

⁶⁴ La COCOPA, comisión que se encargó de reestablecer los diálogos de paz con el EZLN, y que elaboró la llamada “ley cocopa” en noviembre de 1996 sustentada de los acuerdos de San Andrés.

3. Representa el cumplimiento de una obligación del Estado Mexicano contraída con la comunidad internacional cuando hace diez años suscribió el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
4. Es la iniciativa que el gobierno mexicano ha hecho suya.⁶⁵

En el caso particular de la educación para los pueblos indígenas, la iniciativa propone que: “La federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación y combatir toda forma de discriminación”.⁶⁶

Dos meses después de que se enviará la iniciativa a la Cámara de Senadores, en febrero de 2001, el EZLN inició un recorrido desde su zona de influencia hacia la Ciudad de México,⁶⁷ y en su recorrido realizó presentaciones masivas en diversos estados, organizadas por líderes indígenas y diversas organizaciones no gubernamentales. Durante su estancia en la Ciudad de México, los zapatistas irrumpieron la Cámara de Diputados y sus planteamientos se escucharon en el recinto legislativo. De esta forma, la manifestación de ideas por parte del EZLN representa algo más que el hecho de reformar la Constitución Política.

En lo referente a la educación indígena, el artículo 2º Constitucional en la Fracción B, a partir de la Reforma Constitucional, señala que: “La Federación, los Estados y Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. Parar

⁶⁵ Presidencia de la República, Iniciativa de Reforma Constitucional sobre derechos indígenas, p 2.

⁶⁶ Ídem, p. 11.

⁶⁷ “La Marcha Zapatista ha dado varias lecciones para comprender que la multiculturalidad no es un asunto ajeno a la gente común y corriente, y que puede ser comprendida sin necesidad de elaborar explicaciones especializadas; la marcha no significó el viaje de un gladiador al foro romano, sino “darle la vuelta al reloj” – como lo diría el subcomandante Marcos- y luchar por un México incluyente, tolerante y plural, así como para anteponer “la memoria, la palabra y los sueños de los pueblos indígenas ante la indiferencia liberal y el racismo cínico de la globalización que gobierna el mundo”. También hay que decir que la marcha tendió puentes de unión y comunicación entre los pueblos indígenas y la sociedad mexicana más amplia”. Rebolledo Nicanor, Autonomía indígena y educación intercultural, pp. 189- 190.

abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de: Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con sus leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación”.⁶⁸

En general, los planteamientos contemplados en la Reforma Constitucional referentes a la Educación indígena son completos, sin embargo, hay que insistir en que la eliminación del racismo o la discriminación mediante una educación intercultural, no sólo debe ser destinada a los pueblos indígenas, sino a la sociedad en general. Por otro lado, cabe mencionar que posterior a la aprobación de “la ley indígena”, se generó una gran discusión en cuanto a su contenido entre personajes como: Octavio Rodríguez Araujo, Miguel León Portilla, Luis Villoro, Lorenzo Meyer, Jonathan Heath y Sergio Zermeño, entre otros.⁶⁹

4.3.4 La creación de instituciones encaminadas a la atención de los pueblos indígenas

Durante la administración de Vicente Fox se han generado las nuevas instituciones, que de alguna forma tienen el objeto de llevar a cabo acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas. En primer término, hay que señalar que en septiembre de 2001 el Senado de la República ya discutía sobre el futuro del Instituto Nacional Indigenista (INI): “El futuro del INI ocupa ya un espacio en la agenda del Senado. La postura del organismo ante la ley indígena, sus resultados en este año, y su presupuesto y planes para el 2002, fueron revisados el martes en una reunión que sostuvo la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara Alta con Marcos Matías, director del INI. Ahí se dejaron ver las posturas de los partidos. Para el PRI, el INI tiene un director de lujo, consciente de las necesidades indígenas. El PAN se debate entre dar tiempo al instituto para que se consolide como promotor del desarrollo indígena y

⁶⁸ Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 2001, p. 3.

⁶⁹ Ver, Natividad Cárdenas Morales, El debate en torno a la cuestión indígena.

reestructurarlo a fondo o sustituirlo por otro organismo. El PRD tiene dudas acerca de si la causa indígena es moda pasajera del gobierno y del alcance que tendrán sus planes”.⁷⁰

En este contexto, a mediados del 2003, se daba por terminada la existencia del INI, y así concluía la política indigenista iniciada en la década de los cuarenta, sin embargo, para entonces ya existía un organismo sustituto la “Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)” cuya titular es Xóchitl Gálvez, la cual señaló: “...con la creación de esta nueva organización, el zapatismo optó por la vía política (para resolver el conflicto), pero el gran pendiente, a su juicio, sigue siendo la revisión de la ley indígena aprobada en 2001, para incorporar en ellos los Acuerdos de San Andrés”.⁷¹

En el caso particular de la política que orienta a la educación indígena, en enero de 2001, por acuerdo del Ejecutivo Federal se creó la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB) de la Secretaría de Educación Pública, dicho acuerdo establece lo siguiente:

Artículo primero. Se establece la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, que tendrá como propósito asegurar que la educación intercultural bilingüe responda con alto nivel de calidad a las necesidades de la población indígena.

Artículo segundo. Para cumplir con su propósito, la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe tendrá las siguientes atribuciones:

- Promover y evaluar la política intercultural bilingüe en coordinación con las diferentes instancias del Sistema Educativo Nacional;
- Promover la participación de las entidades federativas y municipios, así como de los diferentes sectores de la sociedad, pueblos y comunidades indígenas, en el desarrollo de la educación intercultural bilingüe;

⁷⁰ Reforma, Primera Sección, 07 de septiembre de 2001, p11.

⁷¹ Angélica Enciso “Considerar los acuerdos de San Andrés, plantea Xóchitl Gálvez”, p. 7.

- Promover y asesorar la formulación, implantación y evaluación de programas innovadores de educación intercultural bilingüe en materia de:
 - Desarrollo de modelos curriculares que atiendan la diversidad;
 - La formación del personal docente, técnico y directivo;
 - El desarrollo y difusión de las lenguas indígenas;
 - La producción regional de materiales en lenguas indígenas;
 - La realización de investigaciones educativas.
- Diseñar formas alternativas de gestión escolar con la participación de la comunidad;
- Asesorar y proponer los proyectos de normas y criterios para garantizar que en la prestación de los servicios educativos se reconozca la diversidad étnica, lingüística y cultural de la Nación; así como para la evaluación y certificación de estudios en materia de educación intercultural bilingüe.⁷²

Con base en estas atribuciones, la CGEIB tiene como propósitos centrales mejorar la calidad de la educación destinada a poblaciones indígenas, promover la educación intercultural bilingüe destinada a poblaciones indígenas a todos los niveles educativos y desarrollar una educación intercultural para todos los mexicanos.

Actualmente la institución tiene como Coordinadora a Sylvia Schmelkes del Valle, además cuenta con una estructura reducida (**ver anexo 16**) y un reto muy grande por lo que su misión es: Contribuir en la construcción de una sociedad más justa y equitativa, mejorando y ampliando las oportunidades educativas de la población indígena y promoviendo relaciones más igualitarias y respetuosas entre los miembros de distintas culturas Sin embargo, cabe aclarar que esta misión debería estar centrada en la construcción de un modelo educativo bajo el enfoque intercultural, y a partir de éste, contribuir a la conformación de una sociedad justa y equitativa tanto indígena como no indígena, que reconozca y respete recíprocamente la diversidad cultural y a su vez genere relaciones más igualitarias y respetuosas entre los miembros de distintas culturas.

⁷² Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, Marcos formales para la educación intercultural bilingüe, p.p. 27-28.

Los logros hasta ahora concretados por la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe planteados en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 y *establecidos como metas por la política de educación intercultural para todos*⁷³ son los siguientes:

1. Con base en el *programa de desarrollo curricular para la educación intercultural en la educación básica*, se establecieron metas para incorporar contenidos interculturales en 2004 para educación primaria y en 2005 para educación de secundaria. Se llevaron a cabo 10 *Foros de Consulta sobre los Conocimientos y Valores de los Pueblos Indígenas* para configurar las aportaciones que contribuyan en la elaboración de propuestas curriculares con el enfoque de la educación intercultural bilingüe para educación primaria y secundaria, cuyos objetivos son:

- Generar un espacio de reflexión colectiva, que permita reconocer y valorar las aportaciones étnicas, culturales y lingüísticas de los pueblos indígenas para contribuir en el impulso de una política para la educación intercultural en nuestro país,
- Configurar las aportaciones étnicas, culturales y lingüísticas en materia de conocimientos y valores de los pueblos indígenas que den sustento al enfoque de la educación intercultural en las propuestas curriculares de los diversos niveles del Sistema Educativo Nacional; y
- Proponer estrategias que aseguren la participación sistemática y permanente de los pueblos indígenas para el impulso, desarrollo y evaluación de la educación intercultural bilingüe. Las aportaciones étnicas, culturales y lingüísticas están plasmadas en las relatorías de los foros como producto obtenido de los mismos y a su vez como referente base para la elaboración de propuestas curriculares con el enfoque de la educación intercultural bilingüe.

Actualmente, la CGEIB reporta que se ha avanzado en un 100% en la elaboración de la propuesta curricular para secundaria con el enfoque de la educación intercultural bilingüe, aprovechando la *Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES)*. Por lo que su

⁷³ Las cifras y datos con respecto a las metas que se desglosan en este apartado, se recuperaron del documento interno de la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe denominado: *Principales Acciones y Resultados de la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe* (del 01 septiembre de 2001 al 31 diciembre de 2004).

incorporación se ha realizado en un 70% a partir de transversalizar las asignaturas ya establecidas en el curriculum con los aportes recuperados en los foros de consulta a nivel de contenidos, metodologías y demandas concretas. Por otro lado se ha avanzado un 60% en la elaboración de la propuesta curricular con el enfoque de la educación intercultural bilingüe para educación primaria. A partir de lo anterior, se puede señalar que a pesar de que no se han concretado las metas planteadas, si se ha logrado un gran avance en la concreción de una educación intercultural para todos.

2. Por lo que hace al *programa de formación y actualización de docentes en educación intercultural y de valores*, se establecieron metas en lo que respecta al diseño e incorporación de cursos y talleres que incorporen la temática de educación intercultural y en valores, asimismo se propuso que para 2006 el 40% de maestros de educación básica haya concluido estos cursos. La concreción de estas metas ha sido muy satisfactoria ya que se diseñaron los siguientes cursos generales con validez a carrera magisterial:

- *La Interculturalidad para transformar y mejorar la práctica docente* dirigido a docentes, directivos y grupos técnicos de educación secundaria y telesecundaria. Este curso ya fue impartido en el marco de la etapa XIII de carrera magisterial.
- *La atención de la diversidad en educación inicial*, dirigido a maestras de educación inicial.

Además de lo anterior, se diseñaron los siguientes Talleres Generales de Actualización:

- *La atención a la diversidad en el aula de educación primaria*, dirigido a docentes, directivos y grupos técnicos de primaria indígena y general de todo el país.
- *La atención a la diversidad en el aula de educación preescolar*, dirigido a docentes, directivos y grupos técnicos de educación preescolar indígena y general de todo el país.

Dichos cursos se llevaron a cabo en todas las escuelas de educación indígena y en algunas escuelas generales, por lo que se puede argumentar que el avance es considerable de tal forma existen muchas probabilidades de que la meta de capacitación propuesta para el año 2006 se cumpla.

3. Finalmente, el programa de educación informal a población abierta sobre riqueza de nuestro país multicultural, plantea concretar metas referidas a la difusión de la riqueza multicultural con el fin sensibilizar a la sociedad en general, lo cual se ha concretado a través de la publicación de material fotográfico y escrito, así como el desarrollo de programas y spots de radio y televisión mediante la firma de acuerdos con televisoras.

Cabe señalar que las tareas realizadas por la CGEIB reflejan avances importantes ya que a pesar de que su estructura es reducida y su tarea se centra en coadyuvar y promover la educación intercultural, por lo que su acción es clave para la construcción de una sociedad intercultural.

4.3.5 Problemas y retos de la atención educativa a la diversidad en el siglo XXI

En el caso particular del desarrollo del actual modelo de educación intercultural bilingüe para las niñas y los niños indígenas, que la Dirección General de Educación Indígena perteneciente a la Secretaría de Educación Pública, viene construyendo aún se pueden percibir las siguientes deficiencias:

- Los niveles de educación inicial y de preescolar no cuentan con insumos adecuados y suficientes;
- El nivel de secundaria aún no se concreta;
- La participación de la comunidad es marginal, no participa en los procesos educativos de sus hijos;
- Las escuelas no son autónomas en la toma de decisiones y no existe una concepción clara de la gestión escolar como participación activa;
- La inobservancia de la norma ha traído como consecuencia deficiencias en la prestación del servicio y la creación de intereses particulares de los grupos que coexisten en el sector;
- En no pocos casos, los servicios de educación indígena son los menos favorecidos por la estructura operativa estatal;
- Continúa el manifiesto o encubierto racismo ante la población indígena;
- La cobertura aún es insuficiente para atender a la población indígena;

- Los indicadores educativos muestran que en Aprobación y Eficiencia Terminal la Educación Indígena está por debajo de la media nacional, en tanto que en Reprobación y Deserción, se encuentra por encima de la misma;
- No se da el uso de la lengua en el aula como medio de enseñanza y comunicación;
- Los Docentes Bilingües no cuentan con ofertas específicas para su formación, profesionalización y actualización;
- Los materiales educativos, particularmente aquellos en lenguas indígenas, no se utilizan o se utilizan de manera deficiente;
- La supervisión y la dirección escolares, aún no se consolidan como un apoyo académico de la vida escolar;
- Las acciones que la DGEI desarrolla no impactan el trabajo en el aula o se reproducen con deficiencias;
- En los 32 Estados del país se tiene población indígena no originaria de la Entidad, lo que provoca que no se tengan estrategias adecuadas para atender a ese segmento poblacional, y
- Se tiene la necesidad de establecer una estrategia para contar con docentes de educación artística, educación física y personal de apoyo administrativo y de intendencia.⁷⁴

Por otra parte, en marzo de 2001 se realizó el III Congreso Nacional Indígena, en Nurio, Michoacán, con la presencia de 23 comandantes del EZLN y 3,500 delegados de 40 etnias, en dicho evento, “...se demandó que la SEP deje de homogeneizar la educación dirigida a los indios y realice una educación específica para cada región, considerando que los pueblos indígenas deberían de acceder a conocimientos universales sin abandonar lo propio. Se planteó la realización de un Congreso Nacional de Educación Indígena, como un acto de reprobación a lo que la SEP hace, de no establecer un verdadero acercamiento para que se incluyan contenidos culturales y la diversidad que plantean los pueblos indios”.⁷⁵

En el Congreso los delegados plantearon una serie de demandas que se pueden especificar de la siguiente forma:

⁷⁴ Taller de evaluación institucional de la DGEI, 2002.

⁷⁵ El Financiero, 13 de marzo de 2001. p. 27.

❖ Una educación que enseñe y difunda la historia, las costumbres, las tradiciones y todos aquellos valores inherentes a las culturas indígenas; elaborar libros de texto en los que se vean expresadas las variedades lingüísticas de los grupos y que no se traduzcan los libros de texto utilizados para la educación nacional.

❖ Los niños no aprenden en la escuela porque la SEP envía profesores que no hablan la lengua de las localidades, por lo que debería formar a profesores de las propias comunidades.

❖ En algunas regiones la SEP ya no tiene pretexto de aplicar programas y métodos de educación bilingüe, pues muchas comunidades cuentan con profesionistas bilingües preparados para hacerlo, con niveles de licenciatura y maestría.

❖ Hay propuestas de algunas etnias (purépechas, nahuas, tarahumaras, mazatecos, zapotecos y mixtecos) para que las escuelas primarias y secundarias de las comunidades, sean atendidas por maestros bilingües salidos de las propias comunidades.

❖ La educación oficial es altamente discriminatoria, no aceptan aún el empleo de la lengua materna para la enseñanza, y provoca, por otra parte, una desvalorización de la cultura y la lengua de los niños, y además la educación intercultural bilingüe que empieza a ser empleada por la burocracia suena a discurso hueco.

❖ Una vez establecido el Diálogo de Paz, proponen la realización de un Congreso Nacional de Educación para los Pueblos Indígenas, con el fin de analizar cada uno de los problemas señalados.⁷⁶

Por otro lado, a pesar de que la DGEI ha propuesto algunos lineamientos para que las escuelas regulares puedan atender a los niños indígenas, en las ciudades la atención de las necesidades educativas para los indígenas se complica aun más, ya que la mayoría de los profesores de estas escuelas no cuentan con preparación pedagógica adecuada para atender los problemas de bilingüismo, ni mucho menos para trabajar con grupos multiculturales y multilingües. Asimismo, los profesores enseñan el español a niños indígenas sin saber siquiera si hablan otra lengua distinta al español, ni se preguntan tampoco por los problemas pedagógicos que se derivan de este tipo de situaciones.

⁷⁶ Nicanor Rebolledo, Autonomía indígena y educación intercultural. Págs. 190- 191.

En general, estos problemas enmarcan la situación de la educación indígena bajo el enfoque intercultural que la DGEI viene desarrollando desde 1997, así el reto se duplica ya que además de superar los problemas actuales, se debe de trabajar para lograr la equidad de la educación en un marco de calidad educativa para todas las niñas, los niños y jóvenes de México; por otro lado, en el caso de la consolidación de una sociedad intercultural que conciba la diferencia en la igualdad, el reto se presenta en la construcción de la educación intercultural.

Bajo esta serie de problemáticas cabe reconocer que es necesario replantear las concepciones tradicionales en torno a las escuelas indígenas y convencionales, y construir nuevas modalidades educativas que permitan articular la igualdad con la diferencia y “estimular un diálogo intercultural permanente”.⁷⁷

Al respecto de lo anterior, María Bertely, señala que: “No es la escuela convencional estándar o el subsistema de educación indígena lo que puede garantizar la ciudadanía plena a los indígenas del siglo XXI –a diferencia de la ciudadanía trunca que tendrían, de mantenerse la dicotomía entre el status de ciudadano y el ser indígena–. Tal como se lo propuso Manuel Gamio a principios del siglo XX, el que esta por venir tendrá que avanzar en la solución del dilema histórico entre igualdad y diversidad. Tal solución implica, para las políticas educativas estatales, promover la construcción de una educación pública intercultural desde abajo”.⁷⁸

Es real que las nuevas disposiciones federales se remiten a señalar la construcción de una educación intercultural bilingüe, lo que se presenta como el mejor momento para emprender innovaciones que nos lleven a mejorar la atención educativa de los indígenas en general e incorporar el enfoque en todo el sistema educativo.

El reto al que nos enfrentamos en el siglo XXI tiene que ver con políticas educativas, y en general con la consolidación de políticas sociales que permitan disminuir la diferencia de los grupos indígenas con otros sectores sociales, en un marco de igualdad, sin descuidar elementos de pertinencia y calidad de recursos técnicos y humanos, ya que el éxito de las

⁷⁷ Luis Villoro, “Igualdad y diferencia: un dilema político”, p. 27.

⁷⁸ María Bertely Busquets, Educación indígena del siglo XX en México, págs. 100-101.

medidas no sólo se encuentran ligadas a la aceptación de los grupos indígenas, sino que tiene mucho que ver con el compromiso y la profesionalización de quienes las llevan a cabo.

Particularmente, en el caso de una educación para y en la diversidad, el gran reto reside en el diseño, implementación y evaluación de una política pública encaminada a la construcción de una educación intercultural para todos, que tenga como fin consolidar una sociedad más justa y democrática.

COROLARIO

La administración de la educación para la diversidad en el umbral del siglo XXI: Marco de referencia del diseño de una política pública para la educación intercultural

MARCO DE REFERENCIA DEL DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL

La ideología dominante, la que define los caminos de la modernización, es hoy por hoy una ideología que ignora, excluye y niega a los Demás, a los Otros. Por eso está condenada a un dramático fracaso histórico. Estamos obligados a buscar alternativas y a defenderlas, porque en esta barca vamos todos.
Guillermo Bonfil Batalla

Actualmente para lograr una equidad en la educación nacional, se requiere de un trabajo arduo en el desarrollo de la política social, es decir, si lo que se busca es la igualdad de acceso, permanencia y equidad en la educación, su desarrollo requiere de la disminución de las desigualdades sociales y de las diferencias culturales, manifestadas en la discriminación y el racismo.

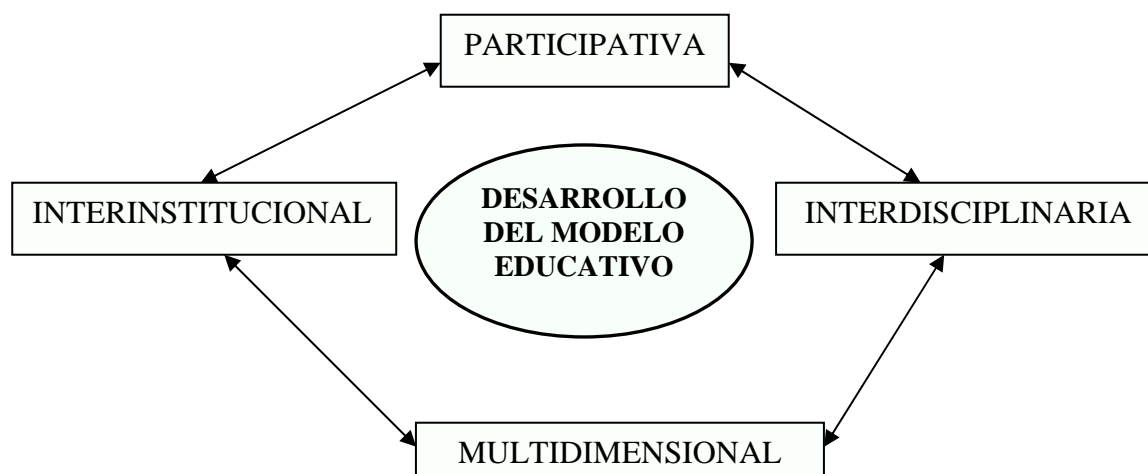
En el caso particular de esta investigación, los elementos que aquí se proponen forman parte del diseño de una política pública para la construcción de la educación intercultural, enfoque que se propone para toda la educación que imparte el Estado, con el fin de lograr una equidad en cuanto al respeto y reconocimiento de la diversidad cultural, lingüística y étnica. Para el logro de lo anterior se requiere del diseño o hechura, implementación y evaluación de una política pública ampliamente participativa e intelectualmente racional.

Hablar del diseño o formulación de una política pública de atención educativa para las niñas, los niños y los jóvenes indígenas y no indígenas, del campo y la ciudad, basada en el enfoque intercultural, requiere de una amplia discusión y sobre todo de reconocer que es una necesidad real e importante para consolidar un país justo y democrático; de esta forma, "...convertida en política pública, la educación para la diversidad se vincula con la reforma educativa nacional y otras reformas del Estado. De hecho la educación intercultural pública apuesta por la reforma institucional por que pretende dar más poder a los actores locales, lo interesante es que esto se perfila como la posibilidad de alianza entre actores sociales (externos e internos). Además, se enriquecen con el enfoque intercultural las demás políticas sociales".¹

¹ Héctor Muñoz Cruz, "Los objetivos políticos y socioeconómicos de la educación intercultural bilingüe y los cambios que se necesitan en el currículo, en la enseñanza y en las escuelas indígenas", p. 34.

Ciertamente esto es fundamental para el diseño de una política pública, por lo que se propone plantear, elementos que vayan definiendo soluciones, estrategias y recursos; a partir del diseño de una política pública: interinstitucional, participativa, multidimensional e interdisciplinaria. De esta forma, para establecer algunos elementos del diseño de una política pública, es importante basarse en el esquema siguiente:

MARCO DE REFERENCIA DEL DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL



Fuente: Hugo Martín Flores Hernández

Si a los rezagos existentes en calidad agregamos que “los retos que plantea la sociedad del conocimiento y las nuevas tecnologías de información y comunicación, y si consideramos a las niñas, los niños y los jóvenes que en la actualidad están incorporados a los centros educativos desarrollarán su vida familiar, ciudadana y laboral a lo largo del siglo XXI, una época que exige aprendizajes permanentes se aprecia la magnitud de los esfuerzos que es necesario realizar”.² En este sentido, hay que señalar que: elevar la calidad de la educación requiere del diseño de una política pública adecuada a las necesidades culturales de los diversos grupos étnicos y lingüísticos que integran nuestra nación.

Antes de desglosar los elementos que integran la política pública, hay que destacar que la educación intercultural, como ya se mencionó, busca generar el reconocimiento y respeto recíproco de la diversidad cultural, étnica y lingüística, con el fin de generar una sociedad más

² Programa Nacional de Educación 2001-2006, p. 65

justa y democrática; esto implica que la educación intercultural debe estar destinada a la población en general, o mejor dicho incorporada a todo el sistema educativo. De esta forma, una propuesta que se plantea en este corolario, reside en adicionar al Artículo 3° constitucional el concepto de interculturalidad, por lo que debería quedar de la siguiente forma: **la educación que imparte el Estado debe ser, laica, obligatoria, gratuita e intercultural**; es decir, que promueva el respeto a las diversas culturas y etnias que integran nuestro país. Asimismo, en la Ley General de Educación, se debería de agregar el mismo concepto específicamente en su artículo 7° es importante agregar un párrafo que señale que la educación promoverá el respeto y reconocimiento recíproco de la diversidad cultural, étnica y lingüística, así como el respeto a la preferencia religiosa, de sexo y a la igualdad de género.

En este sentido, es importante que los objetivos y orientación de la educación intercultural sean discutidos y consensuados, aún así, se presentan algunos propósitos que sirven de partida para plantear una política pública; de esta forma la educación intercultural tiene las características y los objetivos de:

- Considerar la diversidad cultural como un recurso para el enriquecimiento y potenciación de la educación. Las diferentes visiones del mundo, las diferentes tecnologías, los diferentes valores, las diferentes actitudes, multiplican los recursos para la comprensión del mundo.
- Ofrecer oportunidades de aprendizaje mediante la articulación y complementariedad entre creencias, saberes y conocimientos locales, estatales, nacionales y mundiales.
- Considerar prácticas de enseñanza que permitan la articulación y complementariedad entre los conocimientos locales, de la comunidad que rodea al alumno, y los estatales, nacionales y mundiales.
- Incluir contenidos escolares que permitan el adecuado desempeño de los alumnos en los ámbitos local, nacional y mundial.
- Fortalecer la identidad propia de los alumnos, así como su identidad nacional y mundial.
- Promover la interacción social y la comunicación de los alumnos que se realice en igualdad de oportunidades y con respeto y reconocimiento a sus características y expresiones culturales.

- Incluir en la organización escolar y grupal espacios para la expresión artística tecnológica y científica, local, estatal, nacional y mundial.
- Tendrá como objetivo final la construcción de una sociedad intercultural.

De manera muy interesante Mosonyi y Rengifo, proponen como principios y finalidades de la educación intercultural: La autodeterminación de los pueblos, la igualdad, la libertad, el pluralismo cultural, la participación de los beneficios sociales del país, el desarrollo pleno de la personalidad, y la tradición.³

En lo que se refiere a la educación indígena, ésta deberá, necesariamente ser bilingüe; al considerar que cada lengua, como producto de una cultura, es portadora de símbolos de dicha cultura: su concepción del mundo, sus valores y sus tradiciones, lo que representa un potencial pedagógico y didáctico. Así desde el enfoque intercultural la educación bilingüe deberá tener un tratamiento que promueva el uso y la enseñanza de ambas lenguas (materna indígena y español), en las diferentes actividades del proceso educativo, por lo que éstas serán tanto objeto de estudio como medio de enseñanza y comunicación.

Con base en lo anterior, a partir de reconocer la existencia de una gran variedad de situaciones lingüísticas dentro de las comunidades indígenas y del aula en particular, la educación bilingüe deberá:

- Favorecer el desarrollo y mantenimiento de las lenguas a efecto de poder interactuar sin que una lengua domine a la otra.
- Contribuir al desarrollo de habilidades lingüísticas en los sujetos, para lograr comunicarse en lengua materna y en una segunda lengua.
- Promover el desarrollo armónico del individuo y la posibilidad de comunicarse al interior de su comunidad y tener acceso a la cultura nacional;
- Proteger las lenguas minoritarias, ampliando su uso individual y grupal.

³ Esteban E. Mosonyi y Francisco A. Rengifo, La educación intercultural bilingüe, p. 223-224.

Interinstitucional

Primeramente hay que considerar que para el desarrollo del modelo educativo en referencia, se generan resistencias de los actores políticos y los sujetos del hecho educativo, por lo tanto se deben tomar en cuenta las limitaciones de la acción gubernamental (de recursos), la presencia de un mínimo de conflictos para el cumplimiento de metas, un ambiente político estable y sobre todo el aprovechamiento de inercias que en este caso, permiten la viabilidad de la política pública.

Al hacer referencia de este punto es necesario hablar de adaptaciones y acciones institucionales en diversos sentidos: hacia adentro de las instituciones, entre las instituciones y en relación con las sujetos del hecho educativo y de los objetivos institucionales.

Al interior de las instituciones

Para llevar a cabo la construcción de la educación intercultural, es fundamental el fortalecimiento de la Coordinación de Educación Intercultural (CGEI), como órgano de decisión y acción sobre todo el sistema educativo dependiente de la Secretaría de Educación Pública; de esta forma, la institución “encargada” del diseño, implementación y evaluación de la educación intercultural, tendrá que ser dicha dependencia, con el concurso de las instituciones responsables de la educación en cada estado, los municipios y las comunidades; en una constante interacción con la sociedad civil y los sujetos del hecho educativo: profesionales o especialistas en el campo educativo, y en general con las niñas, los niños y jóvenes, así como los profesores y los padres de familia.

Para esta tarea verdaderamente mesiánica, es posible aprovechar la reciente creación de la CGEI, pero además se sugiere que al interior se retomen elementos de la readministración;⁴ la cual se plantea como objetivo la satisfacción de los clientes, en este caso las necesidades

⁴ Concepto que se retoma de Bernardo Caravantes y Wesley E. Bjur, quienes parten de una contrastación entre la reingeniería de procesos y la readministración para plantear conceptos y pautas de la administración pública orientados a una acción práctica que mejore la eficiencia de las organizaciones gubernamentales. Ver *La readministración en acción: la ejecución de cambios orientados al éxito*. En Bañón Rafael, *la Nueva Administración Pública*, pp. 219-239

educativas de los alumnos y la participación de los sujetos del hecho educativo, bajo un esquema fundamentado en el impacto social y ético de la decisión y acción gubernamental.

En este escenario, la readministración propone para la acción gubernamental, en este caso la administración de la educación, soluciones incrementales contextualmente definidas, a largo plazo y combinadas con otras acciones para el corto y mediano plazo.

En cuanto a los recursos humanos, se presentan como un elemento participativo dentro de la estructura organizacional, la cual será flexible y adaptativa, a través de procesos de capacitación, sensibilización, motivación y pertenencia a la institución: Es necesario entonces que la institución establezca claramente su visión y misión, que en este caso girará en torno a la construcción de una educación intercultural para todos.

Sin descuidar la educación indígena debido a sus problemas y debilidades, es necesario que se trabaje en la equidad de la educación y para ello se requiere de ir disminuyendo poco a poco la desigualdad social; por lo que la focalización de la política social hacia los grupos más vulnerables representa un apoyo fundamental. De esta forma, las relaciones interinstitucionales, mediante la coordinación y apoyo permitirán que las políticas de atención al medio indígena tengan mayor éxito.

Entre las instituciones

Es necesaria la coordinación intergubernamental, es decir, la colaboración entre las instituciones federales, estatales y municipales,⁵ así como de las autoridades locales reconocidas por la comunidad; bajo un esquema de cooperación y coordinación entre

⁵ La institución encargada de coordinar las acciones de construcción de la educación intercultural es la Coordinación General de Educación Intercultural la cual establecerá relaciones de coordinación con otras instituciones federales como el Consejo Nacional para el Fomento Educativo (CONAFE), la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), la Coordinación Nacional par el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI),y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Instituciones de educación e investigación (ENAH, UNAM, UAM, COLMEX, UPN), entre otras, asimismo, con instituciones responsables de la educación en cada estado, con los municipios y con autoridades locales.

funcionarios de dichas instituciones bajo el modelo de autoridad coordinada,⁶ debido a que la normatividad entorno a la política educativa es de nivel federal y las acciones para la concreción de la orientación educativa corresponden de manera autónoma a los gobiernos locales.

Por otro lado hay que reconocer que es importante el desarrollo de profesionales en el campo de la política social y de la educación intercultural, lo cual será responsabilidad de todas las instituciones educativas implicadas en el tema.

En relación con las sujetos del hecho educativo y de los objetivos institucionales

Es importante que las instituciones lleven a cabo un proceso de descentralización de responsabilidades en la promoción y construcción del modelo educativo intercultural, y la promoción de una participación efectiva de los sujetos del hecho educativo, acciones que se describen más adelante.

Participativa

En el diseño de la política pública hay que considerar que la **participación** de los sujetos del hecho educativo, y en general de la sociedad,⁷ juegan un papel de primerísima importancia, de hecho es la participación lo que le da legitimidad y corresponsabilidad en la implementación. Al respecto Luis F. Aguilar Villanueva señala que: “Lo que el estudio de las políticas muestra es que en una sociedad, a partir de los intereses de los grupos, se levantan, se inhiben o aminoran diversas cuestiones y, en correspondencia, los grupos sociales suman o restan sus intereses, extienden o restringen sus alianzas, endurecen o flexibilizan sus posiciones, se

⁶ De acuerdo a Juan de Dios Pineda, “La implicación de este modelo de relaciones de poder es que los tipos de unidades son independientes y autónomas y están imbricadas de manera tangencial; en otras palabras, cada una gobierna dentro de su respectiva esfera de autoridad”. *Enfoques contemporáneos de la administración pública*, p. 127.

⁷ Los actores que se deben tomar en cuenta en el diseño de la política pública son: las niñas, los niños, y jóvenes, los padres de familia, los grupos indígenas, sus líderes, directivos, maestros y maestras de educación en general, instituciones federales educativas (SEP, CGEI, DGEI), organismos internacionales (UNESCO, OIT, BID), y nacionales (CIESAS, COLMEX, UNAM, UPN), organizaciones civiles (CEJUS, CESDER), especialistas sobre el tema Elba Gigante, Guillermo de la Peña, María Bertely, Díaz Courder, entre otros; los cuales se retoman e influyen en el desarrollo o contenido de toda la investigación.

enfrentan sin tregua o negocian sus ventajas. Por consiguiente, se originan, se estabilizan o transforman diferentes estructuras de poder, correlaciones de fuerza, arenas”.⁸

En el caso de la construcción de un modelo educativo intercultural bilingüe se hace más relevante la participación, ya que por un lado son las comunidades las que exigen que se les dé un espacio para la construcción de una educación de calidad, es decir pertinente en lo cultural, relevante en el contenido y los resultados, equitativa en el acceso, en las condiciones y la permanencia.

De esta forma, es necesario acrecentar la calidad y extenderla a los grupos sociales que aún no la reciben como tal. Al respecto cabe mencionar, que el sistema educativo nacional no atiende con niveles de calidad adecuados a todos los alumnos que ha incorporado. La distribución desigual de la calidad de los servicios educativos impide que los mexicanos, con independencia de la cultura, el origen social, la residencia rural o urbana y territorial, tengan las mismas oportunidades de aprendizaje.

Asimismo, es importante que se dé una participación corresponsable entre el gobierno, en sus tres niveles, y la sociedad en general, con el fin de establecer responsabilidades y acordar el cumplimiento de objetivos. De tal forma, la responsabilidad del gobierno es generar los mecanismos de participación efectiva, es decir, que dé resultados tangibles, lo que a su vez, requiere de instituciones abiertas y flexibles, y de objetivos comunes construidos a partir del reconocimiento consensuado de la problemática, las soluciones, las acciones y la asignación y reconocimiento de responsabilidades.

De esta forma hay que integrar la opinión, decisión y la acción de los sujetos del hecho educativo y de la sociedad en general, en los siguientes puntos:

- Definición y consenso de problemáticas, soluciones, objetivos, asignación de responsabilidades, acciones y evaluación de los avances;
- Asignación de actividades extra y escolares;

⁸ Luis F. Aguilar Villanueva, La hechura de las políticas, p. 31.

- Establecimiento de contenidos pedagógico culturales del modelo educativo;
- Definición de acciones en las necesidades de infraestructura y avance de los contenidos pedagógicos tanto locales como nacionales establecidos en el Plan y programas nacionales educativos;
- Participación en la innovación e investigación educativa;
- Colectivización de la elaboración de materiales educativos;
- Participación en la elección de los profesores;
- En la definición de los contenidos de capacitación y actualización de los docentes;
- En la evaluación de las actividades y desempeño educativo;
- En general sobre el contenido y forma de los aprendizajes de las niñas, los niños y los jóvenes.
- Y otros que se definan de acuerdo al papel y aporte de los participantes.

Multidimensional

La visión multidimensional de la administración educativa se fundamenta en la transformación social; agregando la posibilidad de intervenir desde diferentes perspectivas en uno o varios de sus elementos, como son la pertenencia cultural, la adaptabilidad política y/o el rendimiento pedagógico; ya sea combinando o interactuando dichos elementos. En cuanto a esta perspectiva multidimensional, es necesario tomar en cuenta para el diseño de la política y para la concreción de una educación de calidad las siguientes dimensiones:

En cuanto a la **dimensión pedagógica**, esta se presenta no sólo como un elemento utilitario de la educación, por el hecho de ser instrumental en su orientación e intrínseca como motor transformador de la conciencia social, es importante que la administración de la educación tenga como base tanto su contenido (Planes, programas y proceso de aprendizaje) como en sus objetivos de formación (perfil del alumno). De esta forma, se pueden enlistar algunos elementos que hay que incorporar en la construcción de la educación intercultural:

- Desarrollar escuelas de calidad⁹ para el medio indígena y para todo el sistema educativo, con el fin de lograr una equidad en las escuelas del país;
- Orientar la educación hacia la identidad, la democracia, la solidaridad internacional, la salud, la ecología, la estética, el deporte, lo científico y tecnológico;
- Investigación y desarrollo de contenidos culturales, científicos y tecnológicos acorde con las necesidades educativas de cada cultura en particular y de la cultura general;
- Profesionalización de los docentes y directivos de la educación, a través de procesos de profesionalización, capacitación y actualización permanente, con contenidos de innovación pedagógica, científicos, tecnológicos, en valores, y lingüísticos para el caso de la educación destinada a los pueblos indígenas;
- Impulso a la elaboración y uso de materiales educativos bajo un enfoque intercultural;
- Desarrollo de la educación intercultural en todos los niveles y subsistemas de la educación en México, para ello es necesario, también;
- Promover una gestión escolar efectiva;
- Fortalecimiento y desarrollo de las lenguas indígenas;
- Construcción de propuestas didácticas innovadoras;
- Fortalecimiento de la identidad local, regional y nacional;
- Fortalecer los espacios de discusión e investigación educativa y administrativa;
- Incorporación de diversos actores en la construcción del modelo;
- Desarrollo de esquemas de evaluación institucional y social, y
- En general, promover la construcción de una sociedad intercultural.

La **adaptabilidad política**, se presenta como una dimensión sustantiva y extrínseca, en donde las circunstancias derivadas de las relaciones de poder dan viabilidad a las decisiones gubernamentales; en el caso particular de la construcción de la educación intercultural, esta se presenta como una acción gubernamental coyunturalmente viable ya que es una demanda actual de los pueblos indígenas y una necesidad de la sociedad contemporánea. El desarrollo del modelo de educación intercultural se presenta como solución a los problemas de discriminación y racismo y políticamente es adaptable en tanto no vulnera los intereses de los

⁹ Escuelas que: capaces de adaptarse, transformarse y transformar el medio que les rodea, con autonomía institucional para que se organicen con los recursos disponibles y logren propósitos educativos incrementales.

sujetos del hecho educativo. Aun así no está exento de resistencias institucionales (capacidades, desconocimiento sobre el tema entre funcionarios y sujetos del hecho educativo), sin embargo, estas resistencias no representan problemas suficientes para no concretar acciones.

En cuanto a la **dimensión cultural**, la educación intercultural se presenta como un modelo educativo pertinente, ya que aun siendo una dimensión sustantiva e intrínseca a la administración de la educación, el hecho de que sea una demanda de las comunidades y de la sociedad contemporánea, los contextos nacional e internacional dan cabida a la pertinencia de la educación intercultural en el proceso de construcción de una sociedad más justa y democrática.

Interdisciplinaria

La política pública por excelencia debe ser una creación intelectual, en este caso es lo que le dará la racionalidad requerida, en tanto el objetivo del modelo educativo plantea que la base de su desarrollo ha de ser el cambio de actitudes y por lo tanto de concepciones que los alumnos tienen de y ante la diversidad, es decir, no sólo se trata de entender las diferencias culturales sino de desarrollar una convivencia armónica de igualdad social y humana entre diferencias culturales.

De esta forma, para Benno Sander la administración de la educación debe ser pandisciplinaria (reunión de disciplinas en torno a un tema), es decir; "...la educación es uno de los subsistemas de la sociedad, sectorialmente vinculado al sistema económico y a la estructura político-administrativa del país. Metodológicamente, la administración de la educación será considerada dentro de un amplio enfoque pandisciplinario".¹⁰ Para el caso de esta propuesta también se retoman los argumentos de Gerardo Torres Salcido, el cual señala que: "La interdisciplina aparece como un proceso que envuelve a la multidisciplinaria, la interdisciplina y la transdisciplina. La interdisciplina no debe verse como un ejercicio de asociación entre las distintas especialidades sino que debe reivindicar su carácter de construcción de una visión

¹⁰ Benno Sander, Administración de la educación y transformación social, p. 65.

conceptual que tiene la estructura, el sistema histórico o la totalidad como punto de partida epistemológico para el conocimiento de los procesos profundos del conocimiento”.¹¹

De esta forma, la multidisciplina se concibe como la reunión de disciplinas para lograr un acercamiento informativo, por su parte la transdisciplina se debe de entender como la unificación o intersección de las disciplinas en diversos temas como la salud o ambientales, entre otros; así la interdisciplina se presenta como la búsqueda de vínculos para enfocar, estudiar, analizar, y resolver de manera sintética y comprensiva los problemas que atañen a la sociedad.

En este caso la interdisciplina se presta como la herramienta más viable para resolver racional, colectiva y coordinadamente la construcción de un modelo educativo intercultural, participativo, multidimensional e interinstitucional.

Es importante destacar que para la acción gubernamental, en particular para la construcción de una educación intercultural, se requiere de una institución con un peso jerárquico y de decisión importante, es decir, en primer término se propone que la Coordinación de Educación Intercultural, no sólo tenga un carácter articulador, sino también una jerarquía de decisión y acción sobre todo el sistema educativo, así se propone como primera medida su fortalecimiento institucional.

En general, estos son algunos puntos a plantear en el diseño de una política pública que atienda educativamente la diversidad cultural, étnica y lingüística de nuestro país. Al mismo tiempo, se propone una amplia discusión interdisciplinaria para su diseño, sin embargo, para la implementación de dicha política pública se requiere de un verdadero compromiso institucional y político. Obviamente la atención educativa para la diversidad bajo el enfoque intercultural es fundamental en la construcción de un Estado plural, democrático y con justicia social.

¹¹ Gerardo Torres Salcido, “Disciplina e interdisciplina en las ciencias sociales de hoy”, en *¿existe una epistemología Latinoamericana*, pp. 142-143.

Finalmente, se puede señalar que la educación indígena requiere de romper los rezagos y desigualdades sociales ya planteados, asimismo, se requiere del desarrollo de acciones que atiendan educativamente a los grupos indígenas a través del diseño y construcción colectiva de una educación pertinente en la que participen los grupos indígenas y la sociedad en general; solo así se podrá desarrollar un modelo educativo con mayor calidad: un modelo de Educación Intercultural Bilingüe destinado a atender las necesidades educativas de los grupos indígenas, basado en la atención educativa de la diversidad cultural, una propuesta que con base en la participación y la acción institucional de manera coordinada verá la concreción de un modelo educativo viable y pertinente.

En el caso particular de la educación intercultural, como necesidad para la construcción de una sociedad intercultural más justa, igualitaria y democrática, se requiere de extender el modelo a todo el sistema educativo y sobre todo el diseño, implementación y evaluación de una política pública vinculada con otras políticas de orden social.

Concluimos este trabajo compartiendo el comentario de Guillermo Bonfil Batalla: “Pienso, o quiero, un futuro plural. Porque veo en él la continuidad de una maravillosa diversidad de la experiencia histórica de la humanidad. Porque presiento lo que esa riqueza de la pluralidad significará para las generaciones del futuro. Porque creo en el valor de los muchos rostros. Porque los dinosaurios desaparecieron por ser una especie demasiado especializada. Porque no me gustan los paisajes planos y uniformes, salvo cuando los puedo contrastar con otros, diferentes. Porque si la vida es cambio, es diversidad”.¹²

¹² Guillermo Bonfil Batalla, Los senderos previstos de la modernización; p. 167.

CONCLUSIÓN

Las reivindicaciones étnicas y a su vez el reconocimiento de que la gran mayoría de los países del planeta están constituidos por una diversidad étnica y cultural, plantean la necesidad de transformar al Estado-nación; tal vez hacia la construcción de un estado plural o la consolidación de una sociedad intercultural.

De esta forma, la administración pública, vista como un motor transformador de la sociedad y como la encargada de desarrollar estrategias para plantear soluciones y acciones a los problemas que enfrenta el Estado, a través de la administración de la educación ofrece una opción a los retos derivados de la diversidad cultural y étnica. De esta forma, plantearse la construcción de un modelo educativo que cambie las actitudes de los ciudadanos ante esta diversidad es una tarea de la administración de la educación.

En este escenario, cabe reconocer que la mayoría de los países latinoamericanos han establecido nuevos proyectos educativos, los cuales ponen énfasis en el concepto de desarrollo humano y profundizan la doctrina de la modernización educativa con componentes de equidad, calidad, y productividad. Dichas nociones se sustentan en tendencias compartidas tales como las siguientes:

1. Convertida en política pública, la educación indígena se vincula con el programa educativo nacional. De hecho, la educación indígena pública apuesta por la reforma institucional porque pretende dar más poder a los actores locales, lo interesante de la situación es que se perfila como necesaria la posibilidad de alianza entre actores sociales. Además, con el enfoque intercultural se enriquecen las demás políticas sociales: medios de comunicación, justicia, administración.
2. Un fuerte posicionamiento en torno a la educación básica, en el sentido de acrecentar la calidad y extenderla a los grupos sociales que aún la reciben en forma insuficiente. En la educación básica han de adquirirse valores esenciales, conocimientos fundamentales y

competencias intelectuales que permitan aprender permanentemente. Una buena educación básica habrá de manifestarse en la calidad de vida personal y comunitaria.

3. El cambio ideológico de la Educación Intercultural, de la acción educativa del Estado hacia los pueblos indios. Se pretende que la educación destinada específicamente a los grupos indígenas se adapte a sus necesidades, demandas y condiciones de cultura y lengua, organización social y formas de producción y trabajo.

4. La implantación de la Educación Intercultural ha originado mucha más investigación y mucha más necesidad de información. De hecho, se han creado nuevos temas de investigación tales como la cuestión institucional en la investigación, los sistemas de información y la formación en investigación.

En el caso de México, el gobierno federal se ha planteado la necesidad de construir una educación intercultural, sin embargo, el cómo percibimos esta diversidad étnica y cultural en México es importante para plantear un modelo educativo pertinente. Surge entonces la concepción de los indígenas que además de ser pobres, son diferentes, creencia válida, pero discriminatoria. De hecho se les discrimina por ser pobres y por ser indígenas; se les afrenta por no hablar el idioma oficial; por “atrasados”, “ineficientes” y “primitivos”; por no tener las mismas creencias y valores de la sociedad nacional; por no compartir las mismas instituciones sociales; se les discrimina por ser diferentes y no tanto por sus escasas pertenencias materiales.

La educación para los pueblos indígenas de México debe partir del reconocimiento y respeto a sus propias identidades sociales, esto significa respetar y fomentar las identidades étnicas y culturales que los pueblos indígenas desean para sí. A partir de este principio deberán construirse las adecuaciones lingüísticas y culturales correspondientes, y no como hasta ahora se ha venido haciendo, es decir, que son los funcionarios públicos quienes deciden, con o sin asesoría de expertos, las entidades étnicas base de criterios y objetivos sin tomar en consideración la auto descripción de los mismos indígenas.

En cuanto a los retos que se han presentado para el diseño y adecuación de un modelo educativo para las niñas y los niños indígenas destacan tres dimensiones básicas de la diversidad lingüística, cultural y étnica en México.

1. Diversidad lingüística.

Los diferentes grados de bilingüismo en las comunidades indígenas de México representa un factor adicional de complejidad para el diseño de un modelo de educativo, ya que, “en la actualidad se reconoce la existencia de una gran variedad de situaciones lingüísticas dentro de las comunidades, particularmente dentro del aula:

- Monolingües en lengua indígena,
- Con manejo de una lengua indígena y algún conocimiento elemental del español,
- Bilingües en lengua indígena y en español, con mayor o menor conocimiento y manejo de una de las dos,
- Bilingües en dos lenguas indígenas, con mayor o menor conocimiento y manejo de una de las dos,
- Plurilingües en más de dos lenguas indígenas y en donde el español también puede tener alguna presencia,
- Monolingües en español,
- También pueblos indígenas que ven sus lenguas ancestrales en un claro proceso de debilitamiento sino extinción¹.

Como consecuencia de las condiciones anteriores, el diseño e instrumentación de una educación lingüísticamente adecuada para la población indígena en México es un reto formidable, ya que se trata de trabajar con muchas lenguas distintas (formación de maestros, materiales didácticos, libros de texto, desarrollo y difusión de normas escritas, etc.) relativamente para pocos hablantes.

2. Diversidad cultural

Para aprovechar la diversidad cultural en el diseño educativo es necesario plantear claramente qué se entiende por “cultura”, para ello no es recomendable atenerse a una sola definición de la cultura, ya que limita y dificulta considerablemente su utilización. Es mucho más

¹ Lineamientos Generales para la Educación Intercultural Bilingüe para las Niñas y los Niños Indígenas, SEP-DGEI, 2000, p. 29.

productivo ver a la cultura como una noción con varios niveles, los más relevantes son los siguientes:

Cultura material y como saber tradicional: El primero manifiesta la adaptación al entorno natural y se refiere a todos los objetos producidos para habitar, vestir, para el trabajo cotidiano y ceremonial. Esta concepción de la cultura está condicionada por el entorno geográfico y ambiental; el segundo, es la cultura como saber, la cual, se centra en los conocimientos tradicionales que permiten el aprovechamiento de los recursos naturales disponibles (herbolaria, tecnologías tradicionales, manejo de tipos de tierra, uso simultáneo de pisos ecológicos, etc.).

Cultura como instituciones y organización social: Esta concepción de la cultura se refiere a las instituciones sociales que rigen la vida colectiva (sistemas de parentesco, tenencia de la tierra, control de los recursos naturales, mecanismos para impartir justicia, elección de líderes o autoridades, tipos de jerarquía y prescripciones de ascenso en las mismas, por ejemplo).

Cultura como prácticas comunicativas: Desde este punto de vista la cultura estaría constituida por prácticas comunicativas que nos permiten entender la producción y transacción de significados en la interacción social y culturalmente situada, es decir, como una praxis y no como un sistema.

Cultura como visión del mundo: La cultura vista de esta forma atiende a los principios básicos o filosóficos que dan sentido a las creencias, saberes y valores de una comunidad. Por ejemplo, los valores éticos individuales con la comunidad y la relación de ésta con los mundos natural y sobrenatural. Es el universo de los mitos que explican y ordenan el “cosmos” (en su sentido etimológico, es decir, como universo ordenado, lo opuesto a “caos” o espacio y materia amorfas).

Cultura como expresión del arte y la vida: La cultura vista de esta forma rescata concepción de la cultura que se centra en el folklore, la tradición y la costumbre, es decir, los aspectos de expresión más vistosos de la cultura material (vestidos festivos, máscaras, artesanías) y de las tradiciones y costumbres (fiestas, danzas, música, cocina típica).

Cabe destacar que el modelo de educación intercultural debe incorporar una visión clara de las instituciones sociales, la visión del mundo, las prácticas comunicativas y las prácticas educativas no formales de los pueblos indígenas.

3. Diversidad étnica

Las identidades étnicas en México necesariamente coinciden con la variación cultural o lingüística. Así, encontramos grupos étnicos dentro de un mismo grupo lingüístico (mayos y yaquis en el norte de México) o un solo grupo étnico con lenguas distintas (popolucas hablantes de zoque o mixe en el Golfo de México).

Esta situación se acentúa si tomamos en cuenta la discrepancia entre los términos nativos para autodenominarse y los nombres que les han sido impuestos por las sociedades nacionales.

En suma, una educación adecuada a las particularidades socio-culturales de las poblaciones indígenas de México debe atender de manera específica y diferenciada las particularidades lingüísticas, las culturales y las étnicas.

Sin negar la importancia del combate a la desigualdad social, cabe mencionar que el combate frontal a la pobreza en el medio indígena no resuelve la inequidad inseparable a la aplicación de políticas de desarrollo, la educación entre ellos, iguales a poblaciones diferentes. Podrá decirse que llevar a los pueblos indígenas de México la misma educación que al resto de la población (en español, los mismos contenidos y estrategias pedagógicas por ejemplo) es igualitaria, pero nadie puede sostener que sea equitativo. Lo mismo vale en la dimensión cultural, llevar una oferta educativa basada en la cultura dominante es igualmente inequitativo. De ahí la necesidad de generar un modelo educativo pertinente con las diferencias culturales y en contra de la inequidad que introduzca tales diferencias en el proceso educativo: esto es, un modelo de educación intercultural bilingüe.

Por lo anterior, es un reto la atención educativa de los grupos indígenas ya que conviven cotidianamente y día con día estrechan relaciones humanas entre los diferentes grupos étnicos, sociales y culturales en el México contemporáneo, por lo que se convierte en un desafío para

la administración pública, a través de la administración de la educación, Por lo tanto se requiere de un proyecto que conciba la unidad orgánica del sector educativo y enriquezca las interrelaciones entre las diferentes dimensiones del cambio integral de la educación indígena y, en ese marco, se establezcan las prioridades y las fases por cumplir, de una nueva concepción de la administración de la educación y la participación comunitaria.

Finalmente hay que resaltar que el desarrollo de un modelo pertinente en su carácter cultural y viable políticamente, apoyado en el marco de referencia para el diseño de una política pública con elementos tales como la participación, la racionalidad y la interdisciplina, representará un cambio en la construcción de una sociedad intercultural.

BIBLIOHERMEROGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F, “El debate entre lo público, lo privado y lo social en la responsabilidad por la educación”, en Memoria del Seminario de Política Educativa, ¿Hacia dónde va la educación pública?, México, 1993 pp. 135-140.

Aguilar Villanueva, Luis F; Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Aguirre Beltrán G., Las zonas de refugio, México, Instituto Nacional Indigenista, 1975.

Arroyo Herrera, Juan Francisco, Legislación educativa comentada, México, Editorial Porrúa, 1996.

Bailey, Stephen, “Schoolmen and Politics”, en, Husén Torsten y T. Neville, Enciclopedia Internacional de la Educación, Barcelona, Ed. Vicens Vivens, 1989. p. 58.

Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.), La nueva administración Pública, Madrid, Alianza editorial, 1997.

Baró, Mónica, *et al.* Enciclopedia práctica de pedagogía, editorial planeta, Barcelona, España, 1988.

Barre, Marie-Chantal, Ideologías indigenistas y movimientos indios, México, Siglo XXI, 1983.

Bertely Busquets, María, “Educación Indígena del siglo XX en México”, en Pablo Latapí Sarre (coord.), Un siglo de educación en México, T. II, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 74-110.

Bertely Busquets, María y Erika González, Estados del arte en América Latina: “Diversidad y educación intercultural bilingüe”, ponencia presentada en el Seminario internacional “Educación en la diversidad. Experiencias y desafíos desde la educación intercultural bilingüe”, Universidad Pedagógica Nacional, México, Junio de 2003.

Bertussi, Guadalupe Teresina y Roberto González Villarreal (Coords.), Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva, Universidad Pedagógica Nacional, México, 2002.

Bobbio, Norberto, Diccionario de política, México, Siglo XXI, 1987.

Bonfil Batalla, Guillermo, “Historias que no son todavía historia”, en Historia ¿para qué?, México, Siglo XXI, 1980.

Bonfil Batalla, Guillermo, “Los diversos rostros de la infancia en México”, en revista Tierra Adentro, México, 1997. pp. 8-22.

Bonfil Batalla, Guillermo, “Los senderos previstos de la modernización”, en Guillermo Bonfil Batalla (compilador), Hacia nuevos modelos de relaciones interculturales, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1991.

Bonnin, J.C., “Principios de Administración Pública”, Revista Administración Pública , México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1989. pp.31-39.

Cabrero Mendoza, Enrique, Del Administrador al Gerente Público, México, INAP, 1997.

Cárdenas Morales, Natividad, El debate en torno a la cuestión indígena, México, Ediciones Delfos, 2001

Candau, Vera María, Interculturalidad y cambio educativo. Hacia comportamientos no discriminatorios, Ariel, Barcelona, 1989.

Casanova Cardiel, Hugo, Planeación universitaria en México, La administración pública y la UNAM, 1970-1976, México, CESU-UNAM, 1995.

Castells, Manuel, “La sociedad red”, Vol. I, La era de la información: Economía, sociedad y cultura, Siglo XXI, México, 2002.

Conde Bonfil, Carola, “La política de educación de adultos en México, 1975-1997”, Revista Políticas Públicas: Actualidad y Perspectivas No. 35, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), 1997, pp.115-139.

Consejo Nacional de Fomento Educativo, Guía del maestro multigrado, SEP, México, 1999

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 2003.

Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, Hacia un modelo de educación intercultural bilingüe en el contexto urbano, SEP, México, 2004.

Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, Marcos formales para la educación intercultural bilingüe, SEP, México, 2004.

Cordera Campos, Rolando y Enrique González Tiburcio, “La sociedad mexicana hacia el nuevo milenio: cohesión y divergencia”, en Julio A. Millán y Antonio Alonso Concheiro (coordinadores), México 2030 Nuevo Siglo, nuevo país, México, FCE, 2000, pp. 281-329.

Declaración de Barbados, 1971. www.observatorio.org

Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 2001.

Dirección General de Educación Indígena, Fundamentos para la modernización de la educación indígena, DGEI-SEP, México, 1990.

Dirección General de Educación Indígena, Hacia un modelo de educación inicial y básica intercultural bilingüe para niñas y niños indígenas, documento inicial de referencia, DGEI-SEP, México, 1996.

Dirección General de Educación Indígena, Lineamientos Generales para la Educación Intercultural Bilingüe para las Niñas y los Niños Indígenas, DGEI-SEP, México, 2000.

Dirección General de Educación Indígena, Manual de Organización de la Dirección General de Educación Indígena, Secretaría de Educación Pública, México, 1999.

Dirección General de Educación Indígena, Programa Operativo 2000, DGEI-SEP, México, 2000.

Dirección General de Educación Indígena, Orientaciones y sugerencias para la práctica docente, DGEI-SEP, México, 1999.

Durand Alcántara, Carlos Humberto, Derecho nacional, derechos indios y derecho consuetudinario indígena, México, Universidad Autónoma de Chapingo, 1998.

Dewey, John, “Democracia y Educación”, en, Husén, Torsten y T. Neville, Enciclopedia Internacional de la Educación, Barcelona, Ed. Vicens Vivens, 1989, pp. 43-46.

El Financiero, México, 13 de marzo de 2001.

Eisenstadt, S.N. Ensayos sobre cambio social y la modernización, Buenos Aires, Amorrort editores, 1970.

Eisenstadt, S.N., Modernización, movimientos de protesta y cambio social, Buenos Aires, Amorrort editores, 1972

Elder, Charles D. y Roger W. Cobb., “Formación de la agenda el caso de la política de los ancianos”, en Luis F. Aguilar Villanueva, Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Enciso, Angélica, “Considerar los acuerdos de San Andrés, plantea Xóchitl Gálvez”, en La Jornada, México, 5 de agosto de 2003. p.12.

Engels, Federico. El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado, Moscú, Editorial Progreso, 1981.

Ezpeleta, Justa, “El consejo técnico: eficacia pedagógica y estructura de poder en la escuela primaria mexicana”, en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. No. 8, noviembre-diciembre, México, 1992, pp.13-29.

Flores Farfán, José Antonio, “Elementos para un análisis crítico de la educación bilingüe bicultural”, en Revista del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Sociales. Papeles de la Casa Chata. No. 4, SEP, México, 1998, pp. 72-85.

Gigante, Elba, “Educación y pueblos indígenas en México. Aportes a la construcción de una educación alternativa”, Nuevos enfoques para el estudio de las etnias indígenas en México, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1991.

_____, “La educación bilingüe intercultural en algunas constituciones políticas”, en Revista Básica, Educación Intercultural, No. 8, Año II, Noviembre/Diciembre. Ed. Fundación SNTE para la cultura del maestro mexicano, México, 1995, pp. 43-45.

_____, “Una interpretación de interculturalidad en la escuela”, en Revista Básica, Educación Intercultural, No. 8, Año II, Noviembre/Diciembre. Ed. Fundación SNTE para la cultura del maestro mexicano, México, 1995, pp.48-52.

González Casanova, Pablo y Roitman Rosenmann, Marcos (coordinadores), Democracia y Estado multiétnico en América Latina, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM/La Jornada, 1996.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, Administración Pública: concepto y disciplina, en María del Carmen Pardo (coord.), Teoría y Práctica de la Administración Pública en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, pp. 19-56.

Guerrero, Omar, El Estado en la era de la modernización, México, Siglo XXI, 1988.

_____, El Estado y la administración pública en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

_____, Introducción a la Administración Pública, México, Ed. Harla, 1985.

Guibernau, Montserrat, Globalización, modernidad e identidad nacional, Barcelona, Ed. Ariel, 1996.

Gutiérrez Garza, Esthela (Coordinadora general), El debate Nacional, 4. Los actores sociales, México, Ed. Diana, 1997.

Hernández, Gregorio, “Reformas educativas y nueva Ley de Educación. La modernización educativa en México”, en Educación de Adultos, México, INEA/SEP, julio 1993- marzo 1994.

Hernández, Jorge, “Una aproximación a la educación indígena como objeto de estudio”, en Enrique Pieck Gochicoa, Educación y pobreza, México, El Colegio Mexiquense – UNICEF, 1995, pp. 531-550.

Huntington, Samuel, El choque de las civilizaciones, México, Paidós, 1999.

Ibarrola, María de, “Editorial”, en Revista Básica, Educación Intercultural, No. 8, Año II, Noviembre/Diciembre. Ed. Fundación SNTE para la cultura del maestro mexicano, México, 1995, pp.23-25.

Instituto Indigenista Interamericano, América indígena, No. 1, Vol. L, México, 1990.

_____. Acta final del II Congreso Indigenista Interamericano (Cuzco). Boletín Indigenista, México, 1969.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Censo General de Población y Vivienda 2000.

Instituto Nacional Indigenista, Encuesta Nacional de Empleo en Zonas Indígenas 2001.

Kymlicka, Will, Ciudadanía multicultural, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 1996.

Latapí Sarre, Pablo (coordinador), Un siglo de educación en México, T. II, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Ley General de Educación, Legislación Educativa, Editorial Porrúa, México, 1996.

López Moreno, Javier, Reformas constitucionales para la modernización, México, FCE, 1993.

Majone, Giandomenico, Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México, FCE, 1997.

Martelli, Roger, Etnia-nación, París, Ed. Sociales, 1985.

Medina, A; “La educación indígena: una reflexión antropológica y una propuesta etnográfica”, (mimeografiado), citado por María Bertely Busquets, “Educación Indígena del siglo XX en México”, en Pablo Latapí Sarre (coord.), Un siglo de educación en México, T. II, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 74-110.

Millán, Julio A. y Antonio Alonso Concheiro (cords), México 2030 Nuevo Siglo, Nuevo País, México, FCE, 2000.

Morales Garza, Sofioleticia, La educación indígena especial e inicial, en Pablo Latapí Sarre (coord.), Un siglo de educación en México, T. II, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p.p. 141-172.

Morales Sales, Edgar Samuel, Estigmas sociales, historia y nuevo orden en América latina, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2000.

Mosonyi, Esteban Emilio y Francisco A. Rengifo, “Fundamentos teóricos y programáticos de la educación intercultural bilingüe”, en N. Rodríguez, E. Masferrer y R. Vargas (comps.), Educación, etnias y desarrollo en América Latina, Vol. 1, México, UNESCO III, 1983, pp. 209-229.

Muñoz Cruz, Héctor, “Los objetivos políticos y socioeconómicos de la educación, intercultural bilingüe y los cambios que se necesitan en el currículo, en la enseñanza y en las escuelas indígenas” en Revista Iberoamericana de Educación, No. 17 Mayo/Agosto Ed. Organización de Estados Iberoamericanos, Madrid, 1997, pp. 30-37.

Muñoz Sedano, Antonio, “La educación intercultural en los proyectos educativos y curriculares”, en: Educación Intercultural. Teoría y práctica, Ed. Escuela Española, Madrid, 1997.

Nogué Font, Joan y Joan Vicente Rufí, Geopolítica, identidad y globalización, Ariel, España, 2001.

Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre los pueblos indígenas y tribales No. 168, 1989.

Ortiz Jiménez, Maximino, “Formación de maestros, un proceso multidimensional en la modernidad”, en Cesar Carrizales y otros, La formación multicultural de los profesores, Centro Asociado de la UNED en Ceuta, España, 1992.

Pardo, María del Carmen, La modernización administrativa en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.

Pardo, María del Carmen (coord.), Teoría y Práctica de la Administración Pública en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

Pereyra, Miguel, *et al.* Globalización y Descentralización de los Sistemas Educativos, Barcelona, Pomares Corredor, 1996.

Pérez Ruiz, Maya Lorena, ¡Todos somos zapatistas! Alianzas y rupturas entre el EZLN y las organizaciones indígenas, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2000.

Pieck Gochicoa, Enrique, Educación y pobreza, México, El Colegio Mexiquense – UNICEF, 1995.

Pineda Guadarrama, Juan de Dios, Enfoques contemporáneos de la administración pública, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.

Poder Ejecutivo Federal, El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1990.

Poder Ejecutivo Federal, Perfil de la Educación en México, Secretaría de Educación Pública, México, 1999.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989.

Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Solidaridad, “Fondos de Solidaridad para la Promoción del Patrimonio Cultural de los Pueblos Indígenas de México”, México, 1992.

Poder Ejecutivo Federal, Programa para la Modernización de la Educación Indígena 1990-1994, Secretaría de Educación Pública, México, 1990.

Poder Ejecutivo Federal, Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, Secretaría de Educación Pública, México, 1989.

Poder Ejecutivo Federal, Perfil de la educación en México, Secretaría de Educación Pública, México, 1999.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1995.

Poder Ejecutivo Federal, Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, Secretaría de Educación Pública, México, 1995.

Pozas Arciniega, Ricardo, “La proletarización de los indios en la formación económica y social de México”, cit. Por Carlos Humberto Durand Alcántara, Derecho nacional, derechos indios y derecho consuetudinario indígena, México, Universidad Autónoma de Chapingo, 1998.

Poulantzas, Nicos, El poder político y las clases sociales en el Estado capitalista, México, Siglo XXI, 1998.

Presidencia de la República, Diario Oficial de la Federación, México, 14 de Agosto de 2001.

Presidencia de la República, Iniciativa de Reforma Constitucional sobre derechos indígenas, Instituto Nacional Indigenista, México, Diciembre del 2000.

Presidencia de la República, Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006,

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano, México 2002.

Rebolledo, Nicanor, “Autonomía indígena y educación intercultural”, en Guadalupe Teresina Bertussi y Roberto González Villarreal (Coords.), Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva, Universidad Pedagógica Nacional, México, 2002, pp. 182-207.

Reforma, Primera Sección, México, 07 de septiembre de 2001.

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, Legislación Educativa, Editorial Porrúa, México, 1996.

Rivero Herrera, José, Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización, segunda edición, Lima, Perú, CIPAE y Tarea, 2000.

Rodríguez Araujo, Octavio, “EZLN, un balance a tres años”, en Esthela Gutiérrez Garza, (Coordinadora general), El debate Nacional, 4. Los actores sociales, México, Ed. Diana, 1997.

Rodríguez, Nemesio J., Elio Masferrer y Raúl Vargas Vega (comps.), Educación, etnias y desarrollo en América Latina, Vol. 1, México, UNESCO III, 1983

Rousseau, Juan Jacobo, El contrato social, México, Porrúa, 1997.

Sales Auxiliadora y Rafaela García, Programas de Educación Intercultural, Bilbao, España, Ed. Descleé de Brouwer, 1997.

Sander, Benno, “Administración de la educación y Transformación Social”, Revista, La educación No. 65, OEA, 1973.

_____, “Gestión y administración de los sistemas educacionales: problemas y tendencias”. Revista Perspectivas, No. 2, UNESCO, 1989.

Sartori, Giovanni, La sociedad multiétnica, Taurus, México, 2001.

Sassen, Saskia, “Losing control? Sovereignty in an age of globalization”, cit. por, Nogué Font, Joan, Geopolítica, identidad y globalización, Ariel, España, 2001.

Secretaría de Educación Pública, “Antología temática”, Globalización y Educación Intercultural, México, SEP-DGEI, 2002.

Schmelkes, Sylvia, Educación intercultural, ponencia presentada en el Seminario internacional “Educación en la diversidad. Experiencias y desafíos desde la educación intercultural bilingüe”, Escuela Nacional Pedagógica, México, Junio de 2003.

Serra Rojas, Andrés, Derecho administrativo, México, Porrúa 1997.

Sharkansky, Ira, Administración Pública, México, Edamex, 1984.

Soler Roca, Miguel, Educación y vida rural en América Latina, Montevideo, Federación Uruguaya del Magisterio e Instituto del Tercer Mundo, Uruguay, 1996.

Staples, Anne, “Panorama educativo al comienzo de la vida independiente”, en Josefina Zoraida Vázquez, *et. al.* Ensayos sobre la historia de la educación en México, México, El Colegio de México, 1999, pp. 101-144.

Stavenhagen, Rodolfo, La cuestión étnica, Tokio, United Nations University Press, 1990.

Tamayo Sáenz, Manuel, “El análisis de las políticas públicas”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), La nueva administración Pública, Madrid, Alianza editorial, 1997.

Tanck de Estrada, Dorothy, “Tensión en la torre de marfil”, en Josefina Zoraida Vázquez, *et. al.* Ensayos sobre la historia de la educación en México, México, El Colegio de México, 1999, pp. 27-99.

Thurow, Lester, El futuro del capitalismo, Buenos Aires Argentina, Javier Vergara Editor, 1996.

Torsten, Husén y T. Neville, Enciclopedia Internacional de la Educación, Barcelona, Ed. Vicens Vivens, 1989.

Torres, Rosa, “La responsabilidad social de impulsar, propiciar y defender las políticas de profesionalización plena de los maestros”, Cumbre Internacional de Educación, Cuaderno de trabajo No. 8, CEA-UNESCO, México, 1997.

Torres Salcido, Gerardo, “Disciplina e interdisciplina en las ciencias sociales hoy”, en Johanes Maerk y Magali Cabrolie (Coords.), ¿Existe una epistemología latinoamericana?, Plaza y Valdés Eds. México, 1999, pp.135-157.

UNESCO, “De la comunidad de base a la sociedad mundial, en La educación encierra un tesoro”, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional para el Siglo XXI, presidida por Jacques Delors, Ediciones UNESCO, México, 1996.

Uvalle Berrones, Ricardo, “El nuevo papel del servicio público en la acción gubernamental”, Revista, Enlace, No 36, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1990, pp.32-47.

_____, “Evolución de la vida estatal”, Revista Gobiernos, México, UNAM, 1993, pp.11-28.

_____, “La Calidad de la Administración Pública Moderna”, Revista Estudios Políticos, No. 2 enero-marzo, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1994. pp. 17-25.

_____, Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México IAPEM, 1996.

_____, Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal, México, IAPEM, 1994.

Varese, Stefano, Pueblos indígenas, soberanía y globalismo, Quito Ecuador, Abya Yala, 1995.

Vázquez, Josefina Zoraida *et. al.* Ensayos sobre la historia de la educación en México, México, El Colegio de México, 1999.

Vázquez, Josefina Zoraida, “El pensamiento renacentista español y los orígenes de la educación novohispana”, en Josefina Zoraida Vázquez, *et. al.* Ensayos sobre la historia de la educación en México, México, El Colegio de México, 1999, pp. 11-25.

Velasco Cruz, Saúl, El movimiento indígena y la autonomía en México, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Pedagógica Nacional, 2003.

Villarreal, René, Liberalismo social y reforma del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Villoro, Luis, Estado plural, pluralidad de culturas, México, Piados, 1998.

Viveros Álvarez, Rubén, Educación intercultural bilingüe respuesta educativa a los pueblos indígenas, ponencia presentada en el Seminario internacional “Educación en la diversidad. Experiencias y desafíos desde la educación intercultural bilingüe”, Escuela Nacional Pedagógica, México, Junio de 2003.

Weber, Max, El político y el científico, México, Premia, 1985.

Zárate Vidal, Margarita, En busca de la comunidad. Identidades recreadas y organización campesina en Michoacán, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1998.

PÁGINAS DE INTERNET

<http://www.cdi.gob.mx/>

<http://www.ezln.org/sanandres/acuerdos/htm>

<http://www.interbilingue.ajusco.upn.mx/>

<http://www.observatorio.org/>

<http://www.sep.gob.mx/>

A N E X O S

ANEXO 1

**EVOLUCIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL
Diciembre 1982-diciembre 1990**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Organismos descentralizados	102	97	95	96	94	94	89	88	82
Empresas de participación mayoritaria	744	700	703	629	528	437	252	229	147
Fideicomisos públicos	231	199	173	147	108	83	71	62	51
Empresas de participación minoritaria	78	78	78	69	7	3	0	0	0
TOTAL	1 155	1 074	1 049	941	737	617	412	379	280

FUENTE: Primer Informe de Gobierno, 1989, complementado a octubre de 1991 con los datos de la Unidad de Desincorporación, SHCP.

ANEXO 2

**PRINCIPALES INDICADORES DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL
(1988-1989/1995-1996)**

INDICADOR Y SERVICIO	PORCENTAJES							
	1988/1989	1989/1990	1990/1991	1991/1992	1992/1993	1993/1994	1994/1995	1995/1996
GRADO PROMEDIO DE ESCOLARIDAD^{1/}	63	63	64	65	65	66	66	67
ANALFABETISMO^{2/}	130	125	124	114	108	103	97	97
ATENCIÓN A LA DEMANDA POTENCIAL^{3/}								
<i>Preescolar</i>	64.4	64.5	62.2	64.0	69.0	75.9	79.0	80.8
<i>Primaria</i>	98.0	98.0	98.0	98.0	98.0	98.0	98.0	98.0
EFICIENCIA TERMINAL^{4/}								
<i>Primaria</i>	68.9	70.0	70.7	71.6	72.9	74.2	77.7	80.4
<i>Secundaria</i>	74.9	74.7	73.9	75.3	76.4	77.5	76.2	78.0
<i>Profesional medio</i>	36.7	38.9	37.8	40.4	41.0	35.3	36.2	35.7
<i>Bachillerato</i>	60.7	62.4	60.7	59.8	60.3	59.8	60.2	59.9
ABSORCIÓN								
<i>Secundaria</i>	83.2	82.4	82.3	82.9	83.8	85.8	87.7	87.0
<i>Medio Superior</i>	76.4	75.8	75.4	79.3	80.9	82.5	87.9	89.6
<i>Superior</i>	65.8	68.8	69.7	77.1	78.2	90.0	73.3	80.5
<i>Normal y Licenciatura</i>	8.1	6.6	5.3	6.0	7.8	9.0	10.5	11.7
<i>Lic. Univ. y Tec.</i>	57.7	62.0	64.4	71.1	70.4	81.0	62.7	68.8
DESERCIÓN								
<i>Primaria</i>	5.3	5.7	5.3	4.6	4.1	3.6	3.4	3.0
<i>Secundaria</i>	9.7	10.0	9.5	8.8	8.4	7.4	8.2	7.7
<i>Profesional medio</i>	29.4	29.3	30.4	25.1	30.5	31.1	31.1	32.2
<i>Bachillerato</i>	16.3	18.5	16.4	17.4	15.7	14.6	16.6	16.6
REPROBACIÓN								
<i>Primaria</i>	10.3	10.3	10.7	9.8	8.3	8.3	8.1	8.0
<i>Secundaria</i>	27.5	27.7	26.5	26.3	26.4	24.7	23.5	22.1
<i>Profesional medio</i>	29.7	28.5	28.3	30.3	31.1	30.7	30.7	30.0

1./ Se aplica a lo grados aprobados por la población de 15 años y más.

2./ Fenómeno o problema socioeducativo relacionado con la falta de conocimientos de la escritura, lectura y al cálculo básico.

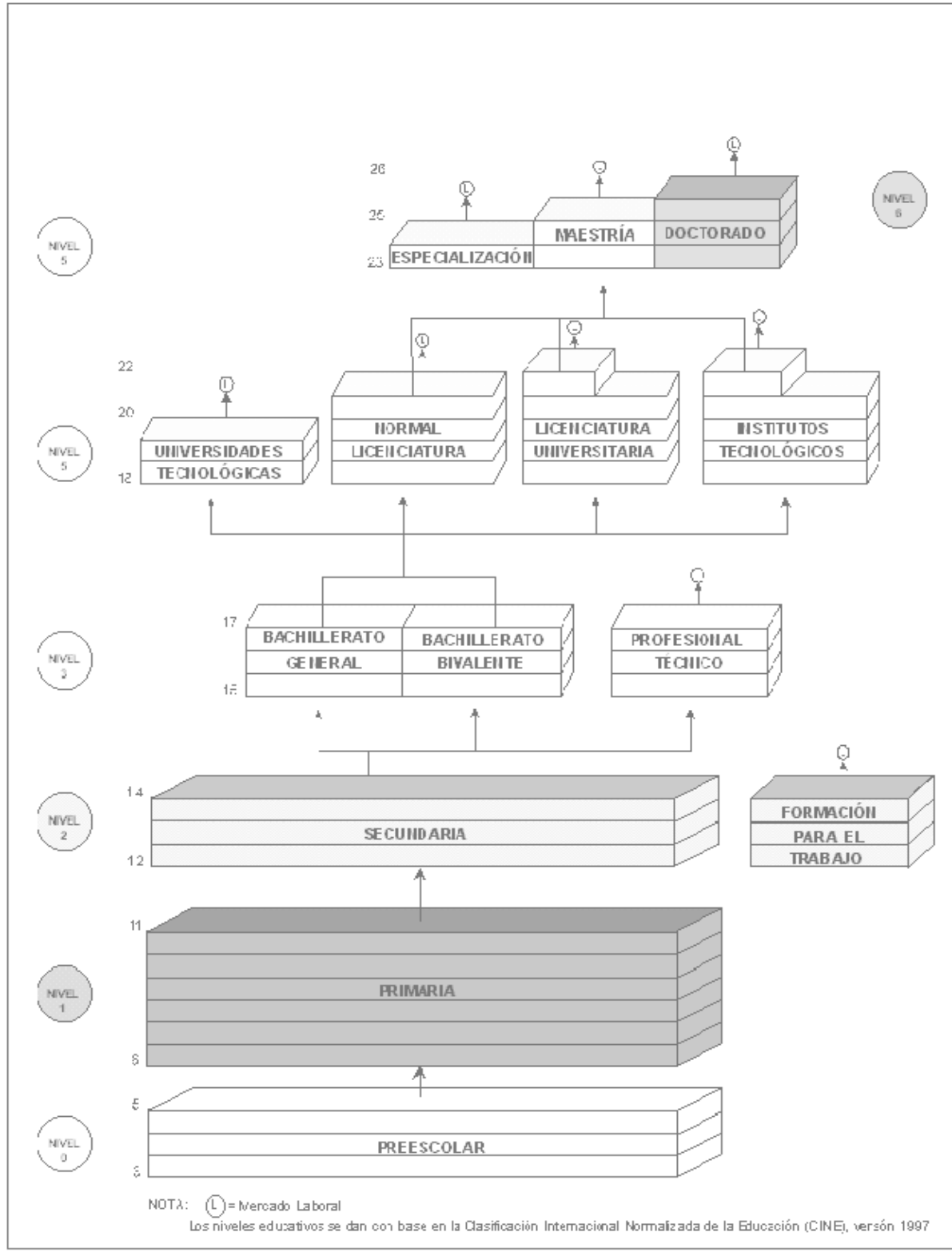
3./ Para los cálculos de 1988 y 1989 se usaron las proyecciones de CONAPO. De 1990 a 1995, se tomaron las proyecciones elaboradas por la DGPPP, con base en el XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

4./ Método ajustado de acuerdo con el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

Fuentes: Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional. Inicio y fin de cursos, Varios años. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto. SEP. INEA.

Anexo 3

ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO



ANEXO 4

POBLACIÓN ATENDIDA EN LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN INDÍGENA POR NIVEL EDUCATIVO Y ENTIDAD FEDERATIVA (CICLO 1997-1998)

<i>Entidad</i>	<i>Educación Inicial</i>		<i>Preescolar</i>	<i>Primaria</i>
	<i>Padres</i>	<i>Niños</i>		
Baja California	32	32	914	6 235
Campeche	1 664	1 122	4 526	2 444
Chiapas	2 306	1 993	46 219	181 764
Chihuahua	492	368	2 214	14 982
Durango	569	438	895	7 215
Estado de México	524	509	7 666	16243
Guerrero	2 230	2 253	24 474	74 720
Hidalgo	377	371	14 419	50 146
Jalisco	74	84	972	4 770
Michoacán	1 653	1 659	7 996	26 066
Morelos	192	241	162	520
Nayarit	1 352	1 099	1 931	6 917
Oaxaca	5 817	5 670	58 676	149 142
Puebla	846	853	34 557	63 941
Querétaro	210	240	2 113	6 517
Quintana Roo	2 579	3 173	3 129	3 819
San Luis Potosí	4 610	4 082	12 030	22 090
Sinaloa	1 318	1 320	879	2 434
Sonora	1 130	1 180	6 049	4 015
Tabasco	1 579	1 071	6 567	8 333
Tlaxcala	259	307	862	1 654
Veracruz	446	398	33 035	74 563
Yucatán	1 122	1 204	15 100	13 279
Total nacional	31 381	29 667	285 385	741 809

Fuente: DGPPP, en Perfil de la educación en México, Secretaría de Educación Pública, p. 46.

ANEXO 5

POBLACIÓN ANALFABETA TOTAL E INDÍGENA EN 1995

RANGO DE EDAD	POBLACIÓN						% DEL TOTAL ANALFABETA
	TOTAL	ANALFABETA	%	INDÍGENA	ANALFABETA	%	
0 A 4	10,724,100			1,232,036			
5 A 9	10,867,563			662,298			
10 A 14	10,670,048			687,394			
15 A 19	10,142,071	398,596	3,93	617,290	112,887	18,29	28,32
20 A 24	9,397,424	391,257	4,16	535,660	118,742	22,17	30,35
25 A 29	7,613,090	410,288	5,39	466,467	129,330	27,73	31,52
30 A 34	6,564,605	450,722	6,87	413,572	132,223	31,97	29,34
35 A 39	5,820,178	522,239	8,97	414,118	158,427	38,26	30,34
40 A 44	4,434,317	509,028	11,48	334,138	145,047	43,41	28,49
45 A 49	3,612,452	556,144	15,40	309,990	153,662	49,57	27,63
50 Y MAS	11,312,442	2,984,539	26,38	1,042,628	634,964	60,90	21,28
TOTAL	91,158,290	6,222,813	6,83	6715,591	1585,282	23,61	25,48

Fuente: Censo Nacional de Población 1995, INEGI.

ANEXO 6
LOCALIDADES POR NÚMERO DE HABITANTES Y POBLACIÓN ANALFABETA,
TOTAL E INDÍGENA EN 1995

TAMAÑO DE LA LOCALIDAD	LOCALIDADES	POBLACIÓN						% DEL TOTAL ANALFABETA
		TOTAL	ANALFABETA	%	INDÍGENA	ANALFABETA	%	
1 A 99	151,305	2,638,019	417,702	15,83	399,163	121,493	30,44	29,09
100 A 499	33,426	7,965,923	1,138,151	14,29	1,605,455	406,628	25,33	35,73
500 A 999	8,537	5,962,776	776,315	13,02	1,127,547	274,356	24,33	35,34
1,000 A 2,499	5,043	7,588,057	895,079	11,80	1,231,126	303,195	24,63	33,87
2,500 A 4,999	1,457	4,996,974	525,644	10,52	718,562	175,457	24,42	33,38
5,000 A 14,999	889	7,373,112	591,606	8,02	565,141	131,036	23,19	22,15
15,000 A 49,999	312	8,005,578	479,631	5,99	314,731	65,384	20,77	13,63
50,000 A 99,999	61	4,340,532	207,445	4,78	123,519	21,604	17,49	10,41
100,000 Y MÁS	108	42,287,319	1,191,240	2,82	630,347	86,129	13,66	7,23
TOTAL	201,138	91,158,290	6,222,813	6,83	6,715,591	1,585,282	23,61	25,48

Fuente: Censo Nacional de Población 1995, INEGI.

ANEXO 7

POBLACIÓN 6-14 Y 15 Y MÁS POR TAMAÑO DE LOCALIDAD Y CONDICIÓN DE SABER LEER Y ESCRIBIR, TOTAL E INDÍGENA EN 1995

TAMAÑO DE LA LOCALIDAD	6 A 14	SABE LEER Y ESCRIBIR	%	ASISTE A LA ESCUELA	%	15 Y MÁS	ALFABETA	%	15 Y MÁS INDÍGENA	ALFABETA	%
1 A 99	624 585	440 952	70.60	548 760	87.86	1 562 538	1 142 713	73.13	228 828	107 141	46.82
100 A 499	2 024 485	1 548 503	76.49	1 778 713	87.86	4 583 646	3 440 146	75.05	902 377	495 084	54.86
500 A 999	14 90 779	1 173 359	78.71	1 309 798	87.86	3 495 787	2 715 579	77.68	646 322	371 446	57.47
1,000 A 2,499	1 841 060	1 490 573	80.96	1 617 555	87.86	4 555 768	3 656 080	80.25	730 432	426 754	58.42
2,500 A 4,999	1 169 829	977 928	83.60	1 027 812	87.86	3 063 633	2 531 620	82.63	445 209	269 416	60.51
5,000 A 14,999	1 658 827	1 434 926	86.50	1 457 445	87.86	4 632 672	4 036 151	87.12	380 388	249 061	65.48
15,000 A 49,999	1 718 874	1 518 479	88.34	1 645 650	95.74	5 146 089	4 660 970	90.57	230 665	165 117	71.58
50,000 A 99,999	911 293	810 771	88.97	872 472	95.74	2 814 760	2 603 247	92.49	83 716	62 016	74.08
100,000 Y MÁS	7 892 511	7 229 160	91.60	7 556 290	95.74	28 826 833	27 591 655	95.72	485 926	399 114	82.13
TOTAL	19 332 243	16 624 651	85.99	17 814 496	92.15	58 681 726	52 378 161	88.26	4 133 863	2 545 149	61.57

Fuente: Censo Nacional de Población 1995, INEGI.

ANEXO 9
LÍNEAS DE FORMACIÓN PARA LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE
PARA LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS INDÍGENAS

Línea de formación PARA LA IDENTIDAD

Promueve el que las niñas y los niños indígenas logren:

- Asumirse y ser reconocidos como miembros de la sociedad nacional, de la sociedad regional y de la sociedad local;
- Comprometerse como mexicanos con la preservación y desarrollo de la cultura étnica y nacional, de manera que lo étnico se reconozca en lo nacional y éste a su vez se reconozca en la diversidad cultural,
- Comprometerse con la defensa de la legalidad, de los derechos humanos y los de los pueblos indígenas en particular, y
- Comprometerse con la defensa de la soberanía nacional.

A partir de la adquisición y el desarrollo de las lenguas indígenas y del español como lengua común a todos los mexicanos y principales vehículos de comunicación; el conocimiento de la historia, la geografía y los problemas nacionales, regionales y locales, así como la apreciación de los valores que ha creado la sociedad mexicana durante su proceso histórico, en particular sus leyes.

Línea de formación PARA LA DEMOCRACIA

Promueve el que las niñas y los niños indígenas logren:

- Solidarizarse en la solución de los problemas sociales; y
- La capacidad para participar en forma creativa, solidaria, crítica y responsable en los procesos sociales.

A partir del conocimiento de las instituciones, políticas, normas y valores que los lleven a la búsqueda del bienestar económico, social y cultural de su grupo étnico y de todos los mexicanos, así como del desarrollo de actitudes de ayuda mutua, convivencia pacífica y de respeto y aceptación de sí mismos y de los demás.

Línea de formación PARA LA SOLIDARIDAD INTERNACIONAL

Promueve el que las niñas y los niños indígenas logren:

- Desarrollar actitudes de respeto y compromiso hacia otros países y pueblos.

A partir del reconocimiento del derecho a la autodeterminación y la soberanía que tienen tanto la nación mexicana como los otros países y pueblos; con base en la comprensión de sus problemas económicos, políticos y sociales más relevantes y el conocimiento de los principales aspectos de su cultura, historia y geografía.

Línea de formación PARA LA SALUD

Promueve el que las niñas y los niños indígenas logren:

- su salud física y emocional, y
- el desarrollo de una sexualidad sana.

A partir del conocimiento del cuerpo humano y sus funciones, de la adquisición de hábitos, actitudes y prácticas que favorezcan su salud, y de la identificación de los factores individuales, sociales, culturales y ambientales que la afectan y que interfieren con la realización adecuada de las actividades humanas.

Línea de formación ECOLÓGICA

Promueve el que las niñas y los niños indígenas logren:

- la conciencia para aprovechar racionalmente los recursos naturales, y
- el compromiso de mantener el equilibrio ecológico.

A partir del conocimiento de los elementos y relaciones que integran el medio ambiente y del papel que los individuos, los asentamientos humanos y la dinámica poblacional juegan en la preservación de los ecosistemas.

Línea de formación ESTÉTICA

Promueve el que las niñas y los niños indígenas logren:

La sensibilidad y las actitudes para disfrutar, apreciar y preservar las manifestaciones del arte y la naturaleza, y la capacidad para expresarse en diferentes lenguajes artísticos.

A partir del conocimiento de las obras del hombre y de la naturaleza y de los procedimientos de la producción artística, y del desarrollo de la creatividad.

Línea de formación CIENTÍFICA

Promueve el que las niñas y los niños indígenas logren:

la capacidad de construir explicaciones objetivas de los fenómenos naturales y sociales, y tener una visión científica del mundo.

A partir del desarrollo de la creatividad y de estructuras lógicas del pensamiento, y de la apropiación de conceptos, métodos y lenguajes derivados de las disciplinas científicas.

Línea de formación TECNOLÓGICA

Promueve el que las niñas y los niños indígenas logren:

La capacidad para encontrar soluciones a problemas prácticos de distinto orden.

A partir del desarrollo de la creatividad en el uso de los recursos disponibles y de la comprensión de las principales características de la tecnología y de su relación con los avances científicos, los procesos productivos y las necesidades locales, regionales y nacionales.

Fuente: Lineamientos Generales para la Educación Intercultural Bilingüe para las Niñas y los Niños Indígenas, SEP/DGEI, Págs., 34-36.

ANEXO 10

MATRICULA DE EDUCACIÓN BÁSICA INDÍGENA Inicio de ciclo escolar 2002-2003

Nivel Educativo	Centros	Población Atendida	Docentes y Directivos
Educación Inicial*	1822	49675	2031
Educación Preescolar	8295	288952	14190
Educación Primaria	8901	806530	34135
Multigrado	6922	373688	15759
Completa	1979	432842	18376
TOTAL	19018	1145157	50356

Fuente: Subdirección de planeación y sistemas de planeación, de la DGEI/ SEP.

ANEXO 11

MATRICULA DE EDUCACIÓN BÁSICA INDÍGENA Ciclo escolar 2002-2003

NACIONAL	CENTROS				ALUMNOS				DOCENTES			
	INICIAL	PREES COLAR	PRIMARIA	TOTAL	INICIAL	PREES COLAR	PRIMARIA	TOTAL	INICIAL	PREES COLAR	PRIMARIA	TOTAL
BAJA CALIFORNIA	8	33	45	86	117	1,319	7,809	9,245	9	69	311	389
CAMPECHE	15	115	53	183	2,339	3,821	2,700	8,860	98	215	125	438
CHIAPAS	140	1,299	2,213	3,652	4,469	51,791	198,535	254,795	142	2,069	7,572	9,783
CHIHUAHUA	55	161	312	528	1,253	2,733	16,440	20,426	56	166	814	1,036
DURANGO	62	71	180	313	1,057	885	7,097	9,039	83	78	361	522
GUANAJUATO		1	10	11		102	1,382	1,484		5	59	64
GUERRERO	145	638	779	1,562	3,324	24,422	87,573	115,319	168	1,230	3,801	5,199
HIDALGO	51	492	607	1,150	1,205	13,988	50,502	65,695	55	763	2,463	3,281
JALISCO	2	53	95	150	52	1,108	5,393	6,553	3	61	253	317
MEXICO	64	272	155	491	1,397	8,042	18,198	27,637	64	455	773	1,292
MICHOACAN DE OCAMPO	112	164	186	462	2,479	8,247	27,866	38,592	132	453	1,293	1,878
MORELOS	16	3	2	21	610	200	646	1,456	29	10	25	64
NAYARIT	62	102	143	307	1,437	2,420	8,442	12,299	62	136	387	585
OAXACA	325	1,583	1,582	3,490	8,621	60,416	161,476	230,513	326	2,793	6,902	10,021
PUEBLA	57	900	699	1,656	1,413	36,237	69,413	107,063	58	1,430	2,501	3,989
QUERETARO DE ARTEAGA	18	86	77	181	453	2,189	6,923	9,565	18	99	259	376
QUINTANA ROO	108	104	84	296	3,460	3,166	3,940	10,566	111	199	225	535
SAN LUIS POTOSI	173	421	328	922	5,298	11,492	22,918	39,708	174	718	1,142	2,034
SINALOA	72	33	33	138	2,632	919	2,512	6,063	90	51	131	272
SONORA	81	219	97	397	1,793	5,565	4,247	11,605	81	352	267	700
TABASCO	111	130	101	342	2,307	6,473	8,555	17,335	113	326	397	836
TLAXCALA	23	17	8	48	949	937	1,892	3,778	32	48	68	148
VERACRUZ-LLAVE	40	1,129	938	2,107	910	27,609	78,037	106,556	44	1,809	3,425	5,278
YUCATAN	82	269	174	525	2,100	14,871	14,034	31,005	83	655	581	1,319
NACIONAL	1,822	8,295	8,901	19,018	49,675	288,952	806,530	1,145,157	2,031	14,190	34,135	50,356

Nota: No incluye a 50,890 padres de familia atendidos en educación inicial

Fuente: Subdirección de planeación y sistemas de planeación, de la DGEI/ SEP.

ANEXO 12

MATRICULA DE EDUCACIÓN BÁSICA INDÍGENA POR LENGUA INDIGENA Ciclo escolar 2002-2003

NACIONAL	CENTROS				ALUMNOS				DOCENTES			
	INICIAL	PREES COLAR	PRIMARIA	TOTAL	INICIAL	PREES COLAR	PRIMARIA	TOTAL	INICIAL	PREES COLAR	PRIMARIA	TOTAL
AMUZGO	16	54	69	139	333	2,937	9180	12,450	23	148	433	604
CAKCHIQUEL	1	1	4	6	12	21	137	170	1	1	5	7
CHATINO	20	52	57	129	489	2,370	8082	10,941	20	98	299	417
COCHIMI	1	2	2	5	15	24	46	85	1	2	5	8
CORA	28	37	54	119	698	1,100	4012	5,810	28	61	161	250
CUCAPA		2		2		89		89		7		7
CUICATECO	3	38	16	57	47	1,509	1427	2,983	3	62	60	125
CHICHIMECA		1	6	7		102	749	851		5	32	37
CHINANTECO	19	220	235	474	394	7,415	18696	26,505	19	362	802	1,183
CHOCHO	5		5	10	91		232	323	5		13	18
CHOL	47	274	371	692	2,565	11,298	32097	45,960	84	469	1274	1,827
CHONTAL DE OAXACA	25	36	25	86	675	1,197	1041	2,913	25	54	51	130
CHONTAL DE TABASCO	81	102	84	267	1,572	5,261	7394	14,227	83	272	346	701
CHUJ			3	3			210	210			4	4
GUARIJIO	6		35	41	135		1084	1,219	6		69	75
HÑAHÑU	82	428	480	990	1,885	11,477	38372	51,734	84	641	1839	2,564
HUAVE	8	19	19	46	190	1,180	2836	4,206	8	51	108	167
HUICHOL	26	90	136	252	530	1,786	8307	10,623	27	100	389	516
KANJOBAL		1	7	8		58	1070	1,128		2	37	39
KUMIAI			1	1			27	27			2	2
MAME	5	83	185	273	112	2,130	11199	13,441	5	92	428	525
MATLATZINCA	1			1	15			15	1			1
MAYA	201	467	297	965	6,723	21,198	19778	47,699	252	1,036	893	2,181
MAYO	128	217	85	430	3,867	5,375	5400	14,642	146	338	309	793
MAZAHUA	40	190	114	344	779	4,972	13263	19,014	40	267	563	870
MAZATECO	35	251	311	597	956	8,580	34077	43,613	34	418	1499	1,951
MIXE	34	107	119	260	918	4,528	14156	19,602	34	209	609	852
MIXTECO	158	654	811	1,623	4,129	21,733	85111	110,973	164	1,075	3623	4,862
MOTOZINTLECO		1	2	3		23	161	184		1	5	6
NAHUATL	304	2,220	1997	4,521	8,031	72,835	176139	257,005	339	3,755	7382	11,476
OCUILTECO		1	1	2		18	21	39		2	1	3

ANEXO 12

PAIPAI	2		1	3	22		38	60	2		3	5
PAME	25	45	45	115	734	1,062	1852	3,648	25	64	101	190
PAPAGO			1	1			19	19			1	1
PIMA	1		13	14	16		352	368	1		19	20
POPOLOCA	3	24	8	35	62	1,060	1734	2,856	3	41	50	94
POPOLUCA	2	47	62	111	41	1,283	6582	7,906	2	79	228	309
PUREPECHA	78	103	138	319	2,038	6,811	24512	33,361	98	363	1099	1,560
SERI	1	6	1	8	25	142	15	182	1	9	1	11
TARAHUMARA	54	157	273	484	1,238	2,679	14960	18,877	55	162	747	964
TENEK	62	169	121	352	1,900	4,499	9690	16,089	60	272	477	809
TEPEHUA		16	15	31		401	1361	1,762		28	62	90
TEPEHUAN	71	77	203	351	1,285	1,039	7986	10,310	91	86	397	574
TLAPANECO	43	169	185	397	1,027	6,222	24513	31,762	50	321	1128	1,499
TOJOLABAL	7	99	137	243	222	3,725	12262	16,209	7	149	459	615
TOTONACO	19	395	230	644	546	11,937	26041	38,524	23	626	1117	1,766
TRIQUI	11	47	40	98	284	1,420	4508	6,212	11	66	190	267
TSELTAL	59	451	778	1,288	2,076	18,652	71455	92,183	60	740	2733	3,533
TSOTSIL	24	360	570	954	691	14,691	59281	74,663	24	577	2216	2,817
YAQUI	17	30	16	63	382	1,066	439	1,887	17	61	28	106
ZAPOTECO	42	460	326	828	1,306	19,533	30790	51,629	42	870	1300	2,212
ZOQUE	27	92	207	326	619	3,514	13836	17,969	27	148	538	713
NACIONAL	1,822	8,295	8,901	19,018	49,675	288,952	806,530	1,145,157	2,031	14,190	34,135	50,356

Fuente: Subdirección de planeación y sistemas de planeación, de la DGEI/ SEP.

ANEXO 13

ÍNDICE DE REPROBACIÓN EN EDUCACIÓN INDÍGENA (97-98/02-03)

ENTIDAD FEDERATIVA	REPROBACIÓN					
	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02	02-03
BAJA CALIFORNIA	7.72%	9.49	9.06	8.79	6.58	5.86
CAMPECHE	14.40	14.67	15.73	14.25	14.60	13.85
CHIAPAS	17.47	15.89	15.93	15.41	14.88	14.34
CHIHUAUA	19.16	17.13	17.13	15.25	15.59	14.49
DURANGO	15.77	14.20	16.08	13.74	13.06	11.29
GUERRERO	25.23	23.00	20.57	20.50	18.81	18.29
HIDALGO	11.14	10.19	10.14	9.96	8.93	8.45
JALISCO	12.54	11.03	9.51	11.01	9.39	9.80
MEXICO	8.27	7.57	7.18	6.20	6.24	5.64
MICHOACAN	14.18	12.64	11.81	11.69	11.39	11.24
MORELOS	6.60	8.29	8.80	5.40	5.18	3.17
NAYARIT	11.05	8.82	9.52	7.60	7.09	5.79
OAXACA	17.22	15.96	15.81	14.98	13.88	13.04
PUEBLA	9.13	8.39	8.12	8.14	7.76	7.66
QUERETARO	5.71	6.15	6.40	7.39	7.29	7.91
QUINTANA ROO	10.80	10.28	9.20	8.92	7.62	7.01
SAN LUIS POTOSI	9.81	7.25	6.85	5.90	5.56	4.84
SINALOA	7.65	6.61	7.78	6.68	5.21	3.96
SONORA	5.44	7.07	6.45	5.89	6.76	6.69
TABASCO	5.68	5.40	4.41	3.61	4.02	3.63
TLAXCALA	5.12	6.05	5.54	4.99	4.45	3.94
VERACRUZ	11.59	10.83	10.76	10.76	10.82	10.83
YUCATAN	11.47	12.06	10.65	10.80	10.57	10.60
NACIONAL	15.20	13.92	13.61	13.16	12.51	12.02

Fuente: Subdirección de planeación y sistemas de planeación, de la DGEI/ SEP.

ANEXO 14
ÍNDICE DE DESERCIÓN EN EDUCACIÓN INDÍGENA (91-92/02-03)

ENTIDAD FEDERATIVA	DESERCIÓN											
	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02	02-03
BAJA CALIFORNIA	20.85	5.06	11.57	11.37	8.31	7.18	8.85	14.59	5.79	5.57	9.00	6.98
CAMPECHE	14.89	9.48	-4.22	7.65	-0.05	5.92	5.59	7.12	2.05	1.62	-0.08	3.38
CHIAPAS	20.64	18.16	18.32	10.90	21.42	3.56	8.77	9.35	6.61	6.76	3.65	2.02
CHIHUAUA	19.73	21.16	23.78	16.46	15.51	16.40	16.18	15.43	14.57	11.91	9.90	8.21
DURANGO	11.48	11.87	3.72	8.61	1.15	5.42	6.72	8.59	9.84	5.53	8.22	3.83
GUERRERO	16.41	14.93	15.85	16.71	12.86	7.01	9.13	8.79	5.52	6.33	6.04	5.61
HIDALGO	5.90	4.99	3.58	3.52	3.01	2.68	2.53	2.72	1.84	1.68	2.36	1.72
JALISCO	12.86	18.97	8.61	13.38	7.76	7.98	9.04	7.45	6.27	7.90	4.38	4.26
MEXICO	12.03	10.47	9.74	7.82	5.22	5.64	4.11	4.03	2.18	4.07	2.91	2.46
MICHOACAN	3.14	5.01	4.23	8.52	2.65	4.19	6.17	6.21	5.08	2.50	4.21	3.54
MORELOS	10.09	3.56	5.15	6.46	4.67	3.21	3.48	3.80	1.35	3.68	3.39	1.00
NAYARIT	17.04	20.13	12.25	14.23	10.36	10.62	11.13	9.88	3.44	5.16	1.75	1.65
OAXACA	11.01	8.16	9.03	6.09	7.55	6.84	7.71	6.29	6.10	3.87	4.03	3.44
PUEBLA	8.39	5.27	6.34	5.08	5.36	4.79	3.29	4.12	1.74	3.22	2.50	2.05
QUERETARO	7.31	8.70	7.08	5.61	4.83	6.43	4.95	4.61	2.76	4.38	3.47	3.78
QUINTANA ROO	12.61	9.17	7.00	1.55	2.93	1.94	3.25	1.17	2.57	1.56	1.98	0.23
SAN LUIS POTOSI	3.29	2.61	1.48	-0.92	0.83	1.19	0.65	1.16	1.72	0.82	1.59	0.21
SINALOA	7.18	9.08	5.61	1.11	0.73	4.62	2.15	3.39	0.45	0.78	-1.87	3.24
SONORA	9.69	11.84	8.74	2.56	6.07	5.97	2.73	3.03	2.69	0.91	3.80	12.05
TABASCO	6.78	3.36	2.27	0.83	0.42	2.24	1.30	2.06	0.90	2.27	0.40	0.30
TLAXCALA	8.27	4.35	3.87	-0.71	1.55	1.82	0.46	1.72	0.68	3.26	-1.68	1.11
VERACRUZ	10.53	8.58	10.36	11.00	7.11	4.04	5.79	4.87	2.73	3.90	3.64	2.45
YUCATAN	15.05	10.19	9.90	6.54	5.32	5.03	4.01	5.32	2.06	1.70	1.49	1.82
NACIONAL	12.88	10.95	11.19	8.72	10.21	5.17	6.77	6.65	4.82	4.47	3.78	3.01

Fuente: Subdirección de planeación y sistemas de planeación, de la DGEI/ SEP.

ANEXO 15
ÍNDICE DE APROBACIÓN EN EDUCACIÓN INDÍGENA (91-92/02-03)

ENTIDAD FEDERATIVA	APROBACION											
	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02	02-03
BAJA CALIFORNIA	87.59	88.30	91.78	90.97	92.09	92.98	92.28	90.51	90.94	91.21	93.42	94.14
CAMPECHE	77.15	75.05	85.40	88.08	86.81	86.38	85.60	85.33	84.27	85.75	85.40	86.15
CHIAPAS	80.83	80.77	79.97	78.20	76.11	77.63	82.53	84.11	84.07	84.59	85.12	85.66
CHIHUAUA	81.54	80.75	81.93	80.97	81.04	81.24	80.84	82.87	82.87	84.75	84.41	85.51
DURANGO	75.41	76.44	79.36	80.50	81.59	82.70	84.23	85.80	83.92	86.26	86.94	88.71
GUERRERO	77.98	77.42	74.02	74.68	74.32	75.26	74.77	77.00	79.43	79.50	81.19	81.71
HIDALGO	81.70	82.55	86.83	86.88	87.21	88.19	88.86	89.81	89.86	90.04	91.07	91.55
JALISCO	85.07	86.13	88.23	88.00	87.36	84.88	87.46	88.97	90.49	88.99	90.61	90.20
MEXICO	89.90	88.78	91.00	90.58	92.27	92.64	91.73	92.43	92.82	93.80	93.76	94.36
MICHOACAN	74.80	76.49	82.16	81.57	83.16	84.55	85.82	87.36	88.19	88.31	88.61	88.76
MORELOS	92.43	91.62	93.40	93.28	92.61	92.40	93.40	91.71	91.20	94.60	94.82	96.83
NAYARIT	83.94	86.19	87.00	86.99	87.04	88.55	88.95	91.18	90.48	92.40	92.91	94.21
OAXACA	76.59	77.15	81.05	80.42	80.70	81.92	82.78	84.04	84.19	85.02	86.12	86.96
PUEBLA	84.59	84.86	88.39	90.22	90.80	90.23	90.87	91.61	91.88	91.86	92.24	92.34
QUERETARO	87.37	88.44	90.87	91.89	93.34	93.95	94.29	93.85	93.60	92.61	92.71	92.09
QUINTANA ROO	77.51	83.18	91.30	91.39	89.29	88.90	89.20	89.72	90.80	91.08	92.38	92.99
SAN LUIS POTOSI	82.00	83.02	85.98	87.72	88.53	89.69	90.19	92.75	93.15	94.10	94.79	95.16
SINALOA	88.36	89.76	90.05	91.46	91.83	89.39	92.35	93.39	92.22	93.32	94.44	96.04
SONORA	89.19	90.14	91.15	92.65	91.44	94.11	94.56	92.93	93.55	94.11	93.24	93.31
TABASCO	91.29	92.67	92.66	92.99	92.36	92.72	94.32	94.60	95.59	96.39	95.98	96.37
TLAXCALA	88.98	90.25	93.50	92.53	93.07	95.00	94.88	93.95	94.46	95.01	95.55	96.06
VERACRUZ	84.58	84.38	86.37	87.04	87.46	87.82	88.41	89.17	89.24	89.24	89.18	89.17
YUCATÁN	77.40	83.68	85.98	87.01	87.57	88.38	88.53	87.94	89.35	89.20	89.43	89.40
NACIONAL	80.59	80.95	82.68	82.59	82.45	83.30	84.80	86.08	86.39	86.84	87.49	87.98

*/ Datos estimados