



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**¿GOBERNAR LA DIVERSIDAD O DIVERSIFICAR LA ACCIÓN DE GOBIERNO?
DIVERSIDAD CULTURAL Y POLITICAS PÚBLICAS EN LA EDUCACIÓN
BÁSICA EN MÉXICO
(2000-2008)**

TESIS
QUE PARA OBTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRIA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PUBLICOS

PRESENTA

LIC. JUAN JORGE MONDRAGON REYES

TUTORA

**MTRA. AURORA LOYO BRAMBILA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**

MEXICO, D.F. ENERO 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Para Guillermo
Por tu entereza

Para Claudia
Por lo que significas en mi vida

Índice

Introducción	4
1. Diversidad cultural.	11
1.1 Pero ¿qué diversidad?	13
1.2 La diversidad en cifras	17
1.3 Las cifras de la diversidad en la educación básica	18
1.4 La imprecisión en los datos estadísticos	22
2. La diversidad cultural en la educación básica	24
2.1 La diversidad cultural y su reflejo en los documentos para la Educación Básica. El punto de partida	27
2.1.1. Los referentes del reconocimiento de la diversidad cultural	38
2.2 Documentos orientadores-normativos: La diversidad cultural en las ideas	41
2.3 Los enfoques normativo-operativos en la educación básica	51
3. La educación básica y la diversidad cultural en México. Los ejes diseñados de 2000 a 2008.	61
3.1 El Programa Nacional de Educación 2001-2006 (ProNaE)	64
3.1.1 La diversidad cultural en el Programa Nacional de Educación 2001-2006	73
3.2 El Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (PROSEDU)	80
3.2.1 La diversidad cultural en el PROSEDU 2007-2008	83
3.3 Las instituciones de atención	89
4. Diversificar la política educativa o una política educativa para la diversidad cultural.	98
4.1 El valor de la diversidad o la diversidad como valor	103
4.1.1 De los valores en general y de un valor en particular	105
4.2 Recapitulaciones	110
4.2.1 Primera: lo que falta por explorar	110
4.2.2 Segunda: diversidad en la conducción	112
4.2.3 Tercera: desde la diversidad	113
4.3 ¿Gobernar la diversidad?	114
5. Conclusiones	119
Bibliografía y documentos consultados	123

Introducción

Las sociedades disponen de una enorme variedad de posibilidades para conducir y definir la forma y los contenidos de la política educativa. En México, el tema de la educación es acompañado de explicaciones de reconstrucción social o de formación de comunidad, de desarrollo y mejora de las condiciones de vida, individual y colectivamente, de solución a problemas de pobreza y desigualdad; lo que se refleja en los cursos de acción considerados como prioridades de gobierno. De manera que las alternativas y las opciones definidas son integradas a los documentos rectores de la política educativa, especialmente en los programas sectoriales.

Asimismo, con el inicio del nuevo milenio se han aprobado, en México y en el mundo, un conjunto de documentos orientadores y normativos¹, que contribuyen a promover el respeto y reconocimiento de las diversas culturas que habitan el mundo y, particularmente, las que se ubican en nuestro país. De manera que estos mismos documentos configuran un marco de acción que tiende a ser incorporado y a caracterizar la actuación del gobierno, y particularmente del Ejecutivo en el terreno educativo, por lo que se espera que su presencia en los Programas nacionales para el sector correspondientes a la administración 2000-2006 y 2007-2012 sea visible, en tanto ha sido elevado a nivel constitucional el reconocimiento de México como nación plurilingüe y multicultural.

¹ Considero como orientadores a los documentos que sin tener un sentido de obligatoriedad en su cumplimiento irrestricto se constituyen en el parámetro de la actuación de las instituciones y de los actores involucrados en el desarrollo de la tarea educativa; así como aquellos documentos que definen conceptos, enfoques y tomas de posición respecto al trabajo que se realiza en el sector educativo, por ejemplo el Acuerdo 169 de la OIT, la recientemente aprobada Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas firmados en el ámbito internacional y que requerirían de su incorporación a las normas nacionales; y, como normativos a aquellos que determinan procedimientos y procesos, que configuran instituciones y organizaciones a cargo del desarrollo de la educación como la Ley General de Educación o el decreto de creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.

Pero ¿cómo se está percibiendo la diversidad cultural? más aún ¿cómo se entiende la diversidad que hoy se percibe? y ¿cómo está impactando la diversidad que se reconoce, el diseño y desarrollo de políticas públicas en la educación básica? Y si en función de ello ¿existe una política pública en educación que reconozca la diversidad cultural? Para dar respuesta a dichas preguntas se considera, en principio, lo señalado por Lechner, quien pone énfasis en la dimensión cultural de las políticas públicas; este autor afirma que no solamente las políticas culturales, dedicadas a la cultura en sentido estricto, sino que toda política pública tiene una dimensión cultural, de manera que es necesario poner atención en la política, entendida como trabajo cultural.

Para el desarrollo de la presente investigación, se considera también que la educación es una actividad humana porque atiende a humanos, a personas que tienen ideas, sentimientos, percepciones y recursos para enfrentar diferentes tareas, entre ellas la vida en familia, el trabajo, la convivencia, y que ello configura a las diferentes culturas; de forma que la educación, si bien tiene objetivos generales, no es una actividad que tenga que reproducir mecánicamente un conjunto de criterio y procedimientos, menos aun cuando la presencia de diversas interpretaciones y racionalidades conviven en la escuela y colocan el proceso de enseñanza y aprendizaje, en un ir y venir de experiencias, de ajustes continuos; de motivación, de intereses y expectativas, en suma, de aspectos humanos, que constituyen los datos base para la orientación de la política pública en el terreno de la educación.

El objetivo de esta tesis es identificar el lugar de la diversidad cultural en la actuación del ejecutivo a través del análisis de los documentos rectores de la política pública educativa, particularmente en la educación básica; así como a identificar si la diversidad cultural que caracteriza a los alumnos es un criterio que oriente la acción de gobierno. Ubicando para ello los aspectos que permiten identificarla, así como el carácter que adquiere en los documentos rectores.

Si bien el tema de los sentimientos y percepciones de las personas, parecen alejados del diseño y de las definiciones operativas de la política pública, no lo son si consideramos que existen consideraciones subjetivas inmersas en la prioridad que se otorga a un aspecto u otro y que ello es producto de las interpretaciones de quienes diseñan y operan. La diversidad cultural, la que portamos cada uno y que identifica y caracteriza a grupos de los que formamos parte es componente ineludible de las sociedades actuales y por supuesto de las que conforman nuestro país. No podemos desconocer que las sociedades actuales se han hecho progresivamente más complejas; lo cual ha generado necesidades, también, cada vez complejas de satisfacer.

A la par de los procesos de globalización, se han presentado enormes avances en el reconocimiento de las particularidades culturales de los diferentes pueblos², creando nuevas situaciones en las que conviven aspectos culturales de regiones lejanas, junto a características específicas de los pobladores nativos. En la última década se han impulsado iniciativas para lograr que la educación que reciben los niños y las niñas sea cada vez mejor. Ello se ha traducido en la ampliación de la cobertura en los diferentes niveles educativos, de manera que se identifican porcentajes altos de atención, y la generación de nuevos currículos, materiales y recursos didácticos para los alumnos y diversos apoyos para los docentes; todos, según se ha dicho, pensados de manera que respondan a las necesidades de formación de los alumnos y con el objetivo de mejorar significativamente sus aprendizajes, y enarbolados como apuesta positiva para una “mejor sociedad”. Sin embargo, las evaluaciones recientes (ENLACE, EXCALE, PISA) muestran que los resultados todavía se encuentran lejos de lo esperado.

Es un contrasentido señalar que el centro de las actividades son los alumnos y alumnas que asisten a las aulas, pero que son ellos mismos a quienes no se está considerando, hace falta poner atención en su constitución como miembros de una

² Artículo 2 de la Constitución Política, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígena, las modificaciones a la Ley General de Educación, así como la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, entre otros.

sociedad, de un grupo que caracterizado por distintos elementos, diversas formas de ver el mundo, diversas formas de expresarlo y diversas formas vivirlo, de diversas culturas, requieren ser educados en un mismo lugar: la escuela.

Los beneficiarios de todos estos esfuerzos están ausentes de los procesos de mejora. Lo que se observa son esfuerzos que no han significado avances en la distribución social del conocimiento, las formas en que se distribuye, lo que logra distribuir y quiénes lo hacen, de manera que represente a la multiplicidad de saberes y prácticas culturales existentes en nuestro país. A pesar de la enorme complejidad que ha asumido nuestra sociedad, la información cultural, tanto la relativa a los elementos aceptados como generales, como los que se viven desde lo local, no permiten aún dar cuenta de la diversidad misma; lo cual en muchos sentidos profundiza las desigualdades en que se lleva cabo la tarea educativa.

La ausencia o presencia de señalamientos expresos e identificaciones claras en los documentos rectores de la política educativa, pueden dar cuenta de la forma en que percibe la conformación multicultural del país. Como se aprecia en el Programa de educación preescolar, (SEP: 2004) en el que se señala que los niños desarrollan los mismos conceptos, sean de número, de causalidad, de justicia o de propiedad, independientemente de su cultura y de la posición que ocupen en la sociedad. Además, continúan, los desarrollan en la misma secuencia y la cultura sólo modifica la velocidad del desarrollo. Se sostiene discursivamente, la necesidad de ampliar los beneficios y las ventajas que representa la educación para todos y cada uno “reconocer e incorporar la interrelación entre culturas y el bilingüismo...” (SEP: 2007), a través de requisitos, procedimientos, tratos genéricos y se enarbola el derecho a la diferencia, sin que llegue a representar un proyecto claro donde las particularidades derivadas de las culturas y sus lenguas se concreten en la escuela y el aula.

Las definiciones académicas y pedagógicas, por lo tanto, requieren un mayor compromiso para atender a estas condiciones. Para ello, es indispensable

considerar la participación de los portadores de las diversas culturas, pero también nuevos diseños y reconocimientos en los instrumentos que orientan la acción de gobierno.

El proceso de conformación del Sistema educativo nacional consideró a la escuela como el lugar en el que se construiría el “progreso”, lo que derivó en identificarla como el ámbito, primero, de lo ‘no indígena’, y ahora, de lo ‘no diverso’, y como el lugar donde se construye la identidad nacional ‘moderna’, “bastaba sacar a los indígenas del anacronismo histórico y organizativo, liberarlos de la tiranía, crearles nuevas necesidades, hacerlos partícipes del nuevo pacto nacional para solucionar sus problemas” (Ramírez; 2006).

En el interior de las comunidades escolares, una parte significativa de los y las maestras de educación indígena no se identifican con las demandas educativas respecto a las lenguas y culturas indígenas pero, más aún, no se sienten identificados con sus propios orígenes, ni con los valores vinculados a sus culturas, y en mucho se debe a que ellos mismos fueron educados fuera de su ámbito cultural. El mayor valor que se otorga al español y las tradiciones del mundo urbano, es producto de la magnitud de la marginación y discriminación en que vivieron y viven las diversas culturas que cohabitan el país. Ello se expresa en la constante presencia del binomio entre indígena y pobreza se vuelve una constante en muchos estados, lo cual refuerza el sentir negativo hacia la población indígena y la diversidad cultural, señala Coatsworth (2002) “no está claro si México todavía padece un problema específicamente ‘indígena’ u otro más amplio de educación de los pobres, tanto indígenas como de los que no lo son. El tema posee una dimensión lo mismo histórica que contemporánea”.

El reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y lingüística que caracteriza a México, como punto de partida para articular los esfuerzos que en el terreno de la educación se realizan, puede ampliar el reconocimiento de lo diverso para que en términos curriculares suceda lo mismo; es decir que, en tanto el

marco jurídico nacional reconoce un tipo de diversidad que caracteriza a la nación mexicana, los planes y programas, los recursos didácticos, los mecanismos de evaluación y seguimiento, los procesos de actualización y formación inicial y continua de docentes, requieren incorporar dicha diversidad y dar cuenta de ella a través de las políticas educativas, sin omitir los procesos de globalización e intercambios culturales cada vez más impactantes a nivel internacional, a través del fortalecimiento de los procesos identitarios que actualmente reconocemos como el origen y sostén de nuestra identidad como nación.

Así, en el primer capítulo se abordan los datos en cifras de la diversidad, tanto en términos generales como en particular los que corresponden a la población indígena incorporada al Sistema educativo nacional; los criterios para su identificación y la comparación entre ambos datos.

En el segundo capítulo se abordan los conceptos inmersos en las interpretaciones sobre la diversidad cultural, su reflejo en documentos de orden nacional e internacional, así como los referentes para hablar de la atención educativa de la diversidad cultural. La revisión de los documentos orientados, orientadores-normativos y normativos, se realiza centrada en los señalamientos expresos al tema de la diversidad y de la educación indígena partiendo de las reformas constitucionales. Asimismo, se hace un recorrido por documentos generados en el ámbito internacional, como en los documentos generados desde los esfuerzos locales, en un ejercicio de identificación de confluencias, que pudieran indicar hacia dónde se mueven las interpretaciones de cada uno.

En el capítulo tres revisan los documentos rectores de la política educativa para la educación básica. Se hace la descripción y análisis de interpretaciones inmersa en los Programas nacionales de educación, como documentos que concentran las intencionalidades e interpretaciones de la diversidad cultural que caracteriza a México, y el tratamiento que está recibe en cada caso.

En el capítulo cuatro se hacen un conjunto de valoraciones sobre el valor y los significados inmersos en la atención educativa de la diversidad cultural, para lo cual se analizan las ventajas de diversificar la política pública del sector.

Finalmente, en las conclusiones, se valoran los datos aportados a lo largo del presente texto y se identifican los datos que deberían ser ponderados en la continuación de la atención educativa de la diversidad cultural de la población que compone a México.

1. La diversidad cultural

El informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo de la UNESCO (1996) señala que el desarrollo de la cultura “es un fin en sí mismo porque da sentido a nuestra existencia”. Por supuesto no se refieren a “una cultura” en particular, sino al reconocimiento de los valores, tradiciones, saberes, formas de relación, entre otros, que caracterizan e identifican a los grupos de población que conforman a las diferentes sociedades.

La diversidad cultural se refiere pues a aquellas características que portan los individuos y las que identifican y caracterizan a los grupos de los que formamos parte. Por supuesto, la diversidad cultural no anula, ni tendría que ser contrapuesta con la diversidad natural; México es uno de los países mega-diversos³ no sólo por la riqueza natural sino también por la riqueza cultural. La riqueza natural sólo es descriptible por las culturas, y estas todas, son humanas. Entonces, un primer dato es que la diversidad que nos caracteriza como nación tiene sentido por la diversidad cultural que portan sus habitantes, las personas, porque es a través de sus actuaciones que son observables. Así, las personas, sus actividades, creencias, ideas, sentimientos y productos tendrían que ser – intrínsecamente- un referente de las políticas públicas y de la educación.

Existen evidencias suficientes sobre el incremento de normas y productos académicos que identifican la presencia de la diversidad cultural desde ámbitos disciplinarios, normativos, políticos, sociales y económicos. Ello significa que la diversidad que se percibe, desde nuevos marcos, es quizá la expresión de que los observadores se están moviendo para mirar, desde otro lugar, un tema que no se entendía o que simplemente no se veía. Pero ¿cómo se está percibiendo la diversidad cultural? más aún, ¿cómo se comprende la diversidad que hoy

³ Término utilizado para señalar que México cuenta con una enorme variedad de especies animales y vegetales, endémicas y no, así como la variedad de ecosistemas.

percibimos? y ¿qué impactos tiene la diversidad cultural en el diseño e implementación de las políticas públicas en la educación básica?

Actualmente se habla de los procesos de globalización, del impacto de las nuevas tecnologías, de grandes procesos de migración y de una “creciente” multiculturalidad, como temas ajenos a los individuos; de hecho las personas mismas son vistas, en un sinnúmero de casos, como un problema. Recurrentemente se percibe a la diversidad como dificultad, como una limitante y no como una posibilidad de desarrollo que puede contribuir a potenciar soluciones creativas a diferentes problemas. Tal vez por este hecho, las políticas públicas tendrían que observar y retomar lo que identifica a las personas, lo que muy probablemente contribuya a ampliar nuestros propios horizontes y nos coloque más cerca de favorecer el desarrollo colectivo, la convivencia, el aprendizaje y la enseñanza.

Los esfuerzos que hoy se hacen para responder a estas interrogantes colocan el centro de las respuestas en constantes ejercicios de comunicación, traducidos en ideas como el “intercambio intercultural” o la “comunicación entre culturas”. Pero la comunicación no es comprensión; sí, la comprensión requiere de comunicación y ésta adquiere múltiples formas cuando se trata de procesos educativos, por lo que muy probablemente no todos nos comuniquemos con las mismas formas y de las mismas maneras. Esto es, sin duda, un tema primario de la educación, cuántos de los ejercicios de comprensión toman en cuenta lo que conocemos o lo que podemos conocer y practicar respecto de la forma en que se comunican los alumnos con los que se trabaja cotidianamente en las escuelas.

Como lo señala Morin (1999) al respecto en Los siete saberes necesarios para la educación del futuro:

“...educar para comprender las matemáticas o cualquier disciplina es una cosa, educar para la comprensión humana es otra... comprender significa

aprehender en conjunto, asir en conjunto (el texto y su contexto, las partes y el todo, lo múltiple y lo individual)... comprender incluye necesariamente un proceso de empatía, de identificación y de proyección donde se necesita apertura, simpatía, generosidad... la ética de la comprensión es un arte de vivir que nos pide en primer lugar, comprender de manera desinteresada”.

Dice Morin “si sabemos comprender antes de condenar estaremos en la vía de la humanización de las relaciones humanas”. Eso coloca el tema de la comprensión en la vida cotidiana de las escuelas, pero también entre quienes tienen responsabilidades y desempeños en otros ámbitos. Actualmente se describe a esta posibilidad como interculturalidad, pero conviene volver a insistir en otro detalle, que no por obvio debe omitirse; la relación entre culturas es fundamentalmente la relación entre personas, de manera que la interculturalidad más allá de su definición debería entenderse como las actuaciones deliberadas, conscientes de las personas para generar espacios y tiempos para el intercambio, el conocimiento y la corrección mutuas, no para homogenizar sino para reconocerse diferentes y desde esa diferencia intercambiar opiniones, soluciones, ideas y por supuesto prácticas. Implica no desdibujar al otro, y significa que, en múltiples circunstancias, nosotros somos los otros.

1.1 Pero ¿qué diversidad?

En este trabajo nos concentraremos en la ponderación de un sector importante de la población mexicana, en la población indígena. Considerando el texto actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, en su Artículo 2º, señala que la “La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas...”, y precisa en su apartado “B” en la fracción II, que los tres niveles de gobierno tienen como obligación:

“II. 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 las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación”.

El texto constitucional ubica ya una composición plural, y por lo tanto diversa, de la sociedad mexicana, cuyo referente de inicio es la atención de la población indígena originaria.

No se omite al resto de la población -ya que el primer Artículo establece que los individuos, todos, adquieren el conjunto de derechos y obligaciones que la Constitución otorga-, sino que hace énfasis en la especificación de dicha población lo que permite identificarla, afirmando que la población que integra a los pueblos indígenas deben ser considerados en igualdad jurídica en el disfrute de los derechos que establece, pero precisa un conjunto de componentes (apartados A y B del Artículo 2º) que requieren ser observados para garantizar, en paralelo, tanto el disfrute de los derechos de los individuos que componen la sociedad mexicana, como de sus derechos colectivos, de acuerdo con sus particularidades, como el caso de las lenguas indígenas.

En términos educativos el derecho a ser considerado en igualdad jurídica dada la diversidad identificada, presupone que el siguiente Artículo, el 3º constitucional, deberá de concatenarse. De manera que debería entenderse el tercer artículo desde los preceptos del segundo y por supuesto del primero. Este dato es un punto nodal de este trabajo, pues dicha consideración debería caracterizar la conformación de la política pública y, de forma particular, la que corresponde al ámbito de la educación.

Si bien, el reconocimiento de la diversidad cultural es relativamente reciente (1992), como se señalará más adelante (capítulo 3), el tema no es nuevo. La identificación de la población con base en criterios fenotípicos, lingüísticos o culturales (en su sentido más amplio) existía, previo a la colonia, pero es este periodo en el que con mayor fuerza se imponen un conjunto de procedimientos y referentes que van cotidianizando, positiva y negativamente, tratos diferenciados que son identificables en múltiples aspectos. “De cualquier forma, la mayor o menor amplitud del mestizaje biológico no implicó en ningún momento que la sociedad colonizadora renunciara a la afirmación ideológica de su superioridad racial, ni dejara de marcar enfáticamente las diferencias...” (Bonfil; 1989).

La conformación diferenciada de la población lleva a entender la diversidad cultural de acuerdo con factores y cualidades (como las formas de organización), características dinámicas (como las lenguas y sus variantes dialectales o las expresiones artísticas) o históricas (como los asentamientos territoriales). Ello permite englobar en el concepto de diversidad cultural tanto a la población indígena, como a la “mestiza”, así como a población originaria de otras partes del mundo, de agruparlos por lugar de origen o por adscripciones particulares, creencias o cosmovisiones. Es decir, hablar de diversidad en general puede subvalorar el reconocimiento de las particularidades que portan los individuos y los grupos que conforman, se requiere señalar de forma específica los datos respecto a qué segmento de la población se está haciendo referencia.

Sin especificaciones, el concepto de diversidad cultural, abarcaría a todas las expresiones culturales que portan los habitantes. Los datos oficiales, identifican a población residente en México de acuerdo a su lugar de nacimiento, de forma que desagrega los datos en función de ello. Por ejemplo, para el periodo de análisis con base en el Censo 2000, se habla de residentes que nacieron en México y de residentes nacidos en otros países. Con base en lo anterior, podemos señalar que, del total de la población que reside en el territorio nacional, el 0.5%

corresponde a personas nacidas en el extranjero⁴. Los datos oficiales no especifican orígenes étnicos o autoadcripciones, sólo señalan el país de origen o la lengua. De manera que, del total de la población nacida en el extranjero el mayor porcentaje son de origen estadounidense, pero no sabemos si se autoadscriben como sioux, serbios, o irlandeses. De la misma manera, en el caso de las personas nacidas en Guatemala y España, que numéricamente tienen el segundo y tercer lugar con mayor presencia en México, ignoramos si son chalchitekas o catalanes.

En el mismo sentido podemos señalar el caso de los judíos cuyo número se calcula⁵ actualmente en poco más de 57 mil personas, de los cuales el 89% son nacidos en México (Hamui; 2006), pero en la estadística oficial no se identifican como tales, y sólo se señala la cantidad correspondiente a aquellos nacidos en Israel, -que no podemos igualar-, y sin considerar cuántos de los migrantes provenientes de Alemania, Rusia, Polonia u otro país son también judíos, sin pretender homologaciones entre ellos. Como dato adicional, la identificación oficial (INEGI; 2000) señala cifras muy pequeñas para identificar a judíos en el rubro de religiones y en el rubro de lenguas maternas extranjeras, cuyos montos son mucho menores que el cálculo realizado por Kamier (2009).

La situación es más inasible en el caso de la población Afrodescendiente. Flores (2006) señala que el porcentaje de esta población varía entre el 2 y 9% del total nacional. Sin embargo, los datos para su identificación a través de estudios demográficos, antropológicos o sociológicos son muy recientes y llegan, en la actualidad a señalar su ubicación geográfica y sus características fenotípicas.

Así, atendiendo a lo señalado en párrafos anteriores, los derechos que protegen la diversidad cultural de los habitantes, tienen sentido si se ubica a los beneficiarios

⁴ Los datos señalados por INEGI identifican en la Estadística histórica un porcentaje similar emanado del Censo de Población 2005, y levemente menor, 0.4%, desde el Censo de 1950 y hasta el Censo de 1990.

⁵ El dato es proporcionado por Kamier Tauber, José en la página web www.ramatmexico.org, dado que no aparece como tal en los concentrados generado por el INEGI o CONAPO.

del derecho mismo, en dos interpretaciones: tanto a los que se identifica como “población indígena” conforme a la primacía con que se ubica en el texto constitucional; como en el nivel de las características que identifican a cada uno de los individuos que componen la sociedad mexicana. Así, de acuerdo con los datos estadísticos oficiales correspondientes al periodo de análisis, sostengo que la composición multicultural y plurilingüe de la sociedad mexicana es el primer criterio para hablar de diversidad y que está es referida en el Artículo 2do de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.2 La diversidad en cifras

De acuerdo con Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y conforme a la información que se desprende del Censo de población de 2000 y el Conteo de población de 2005, en México habitan poco más de 6 millones de personas de 5 años o más que hablan una lengua indígena, que equivale al 6.7% del total de población, considerando la edad mínima señalada (INEGI; 2008), de los cuales el 81.9% hablan español y un 16.7% reconoce no hablarlo. El porcentaje restante aparece como “no especificado”. Aunque es evidente, estos datos no incluyen a la población menor a 5 años.

Hay que destacar que el criterio básico para la identificación o auto identificación de la población indígena es hablar alguna de las 68 agrupaciones lingüísticas, las que se multiplican en 364 variantes dialectales, de acuerdo con el Catálogo de lenguas indígenas emitido por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI; 2005).

Por lo que, si tomamos en cuenta la información generada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), los datos varían, en principio por tratarse de una proyección y segundo, porque incluye cifras para la población menor a cinco años, de manera que con base en esta fuente tanto los números absolutos, como los porcentajes crecen quedando de la siguiente forma:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total de la población	103,946,866	104,874,282	105,790,725	106,682,518	107,550,697	108,396,211
Total de población indígena	13,365,976	13,528,579	13,690,334	13,851,503	14,012,240	14,172,483
%	12.86	12.90	12.94	12.98	13.03	13.07

Fuente: Consejo Nacional de Población. Población a mitad de año

Hasta aquí sigue privilegiándose el criterio lingüístico, aunque los datos censales incorporan un criterio más para la identificación de la población indígena: la autoadscripción o pertenencia étnica, de acuerdo con el cuestionario utilizado (INEGI, 2000). Sin embargo, el último criterio no aparece descrito en cifras, de manera que sin información al respecto, el total agregado de población indígena, por año, es mayor al 12% en el último quinquenio. Destaca entonces que en el caso de la población menor a 5 años el porcentaje es levemente superior al 6%, cifra importante tratándose de población en edad escolar, en el caso de la educación inicial y preescolar.

1.3 Las cifras de la diversidad en la educación básica

De acuerdo con los datos de CONAPO, la población indígena en edad de cursar la educación básica disminuirá considerando los montos estimados para 2010. Si tomamos como punto de partida el monto señalado al inicio de la década, la disminución equivale al 10.8% si se contrasta la cantidad de del Censo de 2000 en comparación con la estimada para 2008 (Cuadro 1). En apariencia el dato indicaría que cada vez hay menor población infantil indígena.

Cuadro 1

Población indígena en edad de cursar la educación básica			
	2000	2005	2010
Inicial (0 a 2)	918 296	832 935	835 902
Preescolar (3 a 5)	967 728	848 249	817 989
Primaria (6 a 11)	1 953 763	1 888 493	1 682 075
Secundaria (12 a 14)	935 315	963 204	923 193
Totales	4 775 102	4 532 881	4 259 159

Fuente: Proyecciones de población, Consejo Nacional de Población.

Sin embargo, no debemos olvidar que de acuerdo con los criterios para la identificación o auto identificación de dicha población, considerando el segundo de ellos, la disminución puede estar relacionada más con un tema de valoración de la identidad que con una reducción real de la población, de ello da cuenta la Primera Encuesta sobre la Discriminación en México (CONAPRED; 2005), cuyos resultados señalan que un 43% de los encuestados está de acuerdo con “la idea de que los indígenas tendrán siempre una limitación social por sus características raciales” y que el 34.1% opina que “está de acuerdo con la idea de que lo único que tienen que hacer los indígenas para salir de la pobreza es comportarse como no indígenas”. En tanto “uno de cada nueve indígenas señalan ser discriminados por su condición”.

Así el primer criterio, el de habla de una lengua indígena, omite la identificación en población de menos de 5 años, a nombre de quienes hablan la madre, padre o tutor y como se observaba párrafos arriba, los datos del CONAPO los ubican prácticamente en cifras equivalentes a la mitad del total de la población indígena identificada.

Para tener un punto de referencias, en cuanto a la dimensión que tiene la población indígena en el Sistema educativo Nacional, se contrastan las cantidades del CONAPO con la información proporcionada por la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) en su página web, respecto del total de población infantil inscrita en el ciclo escolar 2007-2008⁶, por nivel educativo, considerando que es esta instancia la que normativamente tiene asignada la responsabilidad de la educación indígena. Así, señala que se atienden a:

“1, 283,049 alumnos, distribuidos en tres niveles educativos:

⁶ Tomando en cuenta que la estadística de inicio del ciclo, correspondiente a la inscripción de alumnos se realiza en 2007, año de la presentación del Programa nacional del sector para la administración federal 2007-2012, y que representaría un datos que acumula cifras conforme al incremento oficial de la cobertura de educación básica, reportada en el sexenio anterior.

Inicial, atendió a 62,330 niñas y niños entre 0 y 3 años, lo cual corresponde al 4.9% del total de la cobertura.

Preescolar, atendió 382,036 niñas y niños entre 3 y 6 años, lo cual corresponde al 29.8% del total de la cobertura.

Primaria, atendió a 838,683 niñas, niños y jóvenes entre 6 a 14 años y más, lo cual corresponde al 65.3% del total de la cobertura”.

Previo a la contrastación con la proyección realizada por el CONAPO, conviene aclarar tres puntos:

- 1) De acuerdo con el Sistema de Indicadores Educativos de los Estados Unidos Mexicanos (UPEPE-DGPP, 2004), los criterios para el cálculo de coberturas por nivel educativo indican que para la educación inicial el rango de edad es de 0 a 2, para preescolar de 3 a 5, para primaria de 6 a 11 y para secundaria de 12 a 14.
- 2) La educación inicial no está considerada como educación básica; ésta se compone de tres niveles (preescolar, primaria y secundaria). Sin embargo, los datos respecto a la educación secundaria no están disponibles, por dos motivos: no existe una modalidad de este nivel para población indígena; y, la mayor parte de alumnos indígenas que se encuentran en secundaria se ubican en la modalidad de telesecundaria, servicio localizado tanto en poblaciones rurales como urbanas, lo que dificulta su identificación.
- 3) Dado que los datos de la DGEI corresponden al inicio del ciclo 2007-2008, lo conveniente sería contrastar con los correspondientes a la proyección del primer año, para tener una interpretación más cercana a la realidad, pues son los datos de inicio de ciclo, que corresponderían a la cantidad de alumnos inscritos. Asimismo, se omiten precisiones sobre los alumnos en extraedad (alumnos cuya edad no corresponde a la del nivel educativo en que se encuentran inscritos), pues no se señalan de manera desagregada

por lo que, en tanto, el reporte oficial presenta cifras totales podemos considerar que están incluidos en los datos reportados.

De acuerdo con dichas precisiones, la cobertura de atención de la población infantil indígena sólo puede calcularse para la educación preescolar y primaria. Aun así, se incluye el ejercicio para el caso de la educación inicial, con el interés de disponer de datos respecto de la población infantil atendida. Así, los datos que señala la DGEI para el caso los tres niveles educativos que atiende, si bien se invaden (0-3, 3-6, 6-14), los podemos utilizar para aproximarnos a la magnitud de población infantil indígena en el subsistema de educación básica. La cobertura para el caso de la población indígena, queda de la siguiente forma:

Cuadro 2
Educación Indígena
Cobertura, 2007

	Total de población indígena (Tp) ¹	Total de población indígena inscrita (Tpi) ²	TBE ³ (Cobertura)	TBE ⁴ (Cobertura) DGEI
Inicial (0 a 2)	829,230	62,330	7.5	4.9
Preescolar (3 a 5)	825,074	382,036	46.3	29.8
Primaria (6 a 11)	1,804,671	838,683	46.5	65.3
Total	3,458,975	1,283,049	37.1	*

1. Fuente: CONAPO. Proyecciones de población indígena por año y edad. Suma de datos por edad para población femenina y masculina, en cada rango.

2. Columnas 2 y 4. Fuente: DGEI, conforme a la clasificación de datos por nivel educativo.

3. TBE, Tasa Bruta de Escolaridad (Cobertura), calculada $TBE = Tpi / Tp * 100$

* Dato no incluidos en fuente DGEI.

Tomando en cuenta las cifras del cuadro anterior, podemos dimensionar la proporción de la población infantil indígena respecto del total de la población infantil atendida en el Sistema educativo nacional, para el caso de la educación básica indígena (preescolar y primaria), que en conjunto equivalen al 6.3% del total atendido en el sistema educativo nacional, y que se desagregan de la siguiente forma:

Cuadro 3

Educación indígena. Cobertura por edad normativa en educación básica. (2007 inicio de curso)

	Matrícula indígena	Matrícula nacional ¹	%
Preescolar (3 a 5)	382,036	4,745,741	8.1
Primaria (6 a 11)	838,683	14,654,135	5.7
Total	1,220,719	19,399,876	6.3

1. Fuente: SEP, Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras. Ciclo 2007-2008

1.4 La imprecisión en los datos estadísticos

Conforme a los datos antes señalados, es necesario mencionar que el vaivén entre el criterio lingüístico y la generalización que se ha instalado del mismo, deriva en identificarlo como sinónimo de indígena, lo que oculta no sólo limitantes técnicas para el levantamiento de la información, sino que subsume y anula criterios reconocidos (formas de organización, asentamientos históricos, entre otros) en diversos documentos, como es el caso de la Declaración de los derechos de los pueblos indígenas (ONU, 2008), suscrita por México, pero que también han sido señalados en textos más añejos (Aguirre, 1992).

En un segundo aspecto, y nuevamente partiendo del criterio lingüístico, se concentra en la cuantificación de quienes se ubican ya en el Sistema educativo y sus variables básicas: ingreso, egreso, cobertura, eficiencia terminal y su contraste con los correspondientes a escuela no indígenas (Muñoz, 2004; INEE, 2006), las imprecisiones estadísticas pueden generar dificultades como en el caso de la educación preescolar, ya que el criterio lingüístico aplica para los mayores de 5 años de edad, de manera que el habla de los menores se homologa con el de madres, padres o tutores, sin que existan en el propio sistema educativo instrumentos para la ubicación de lenguas y datos étnicos de las y los alumnos en los contextos escolares, más allá del Formato 911 para escuelas indígenas - cuestionario básico de recolección de datos por escuela- (SEP, 2008), en el que se define a lengua materna como: "Sistema de signos orales y su equivalencia

gráfica utilizado por un grupo humano para comunicarse. Equivale a idioma y a lengua. Es la lengua que el individuo aprende de sus padres y su familia”⁷, y que presupone que todos los alumnos inscritos en una escuela indígena lo son⁸, dado que la versión del mismo formato para escuelas no indígenas, omite dicha definición, así como el listado de lenguas nacionales y sólo adiciona espacio para que el docente “Escriba el número de niños indígenas, desglosándolo por sexo”, sin orientación adicional al enunciado incluido en su propio glosario que cita “ALUMNO INDÍGENA. Niña o niño que proviene de un grupo étnico y que puede o no hablar la lengua de este grupo”.

Aun así, el 6.3% (Cuadro 3) del total de alumnos matriculados por el Sistema Educativo Nacional son identificados como indígenas de acuerdo con el criterio lingüístico, coloca a este segmento de la población como el numéricamente más grande, aunque es indispensable reconocer que dado el peso de este criterio la población indígena en general está su representada (Mier y Terán y Rocha; 2002). Ello obliga a precisar que “lo indígena” se desagrega en múltiples expresiones y en la conformación de pueblos indígenas con particularidades que los distinguen, y cuyas características culturales tendrían que ser tomadas en cuenta cuando se diseñan instrumentos para la acción pública.

⁷ Dicha definición limita aún más, pues no todas las lenguas indígenas cuentan con equivalencia gráfica, y actualmente tanto el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, como la Dirección General de Educación Indígena desarrollan procesos de “normalización” de las lenguas, con el objetivo de acordar la equivalencia gráfica y las gramáticas respectivas.

⁸ De hecho la estadística básica de la educación indígena, que puede consultarse en la página web de la Dirección General de Educación Indígena, presenta un listado en el que desagrega por estado la matrícula y cuyos totales son equivalentes, por entidad y general, al listado de alumnos por lengua.

2. La diversidad cultural en la educación básica

En el ámbito educativo la diversidad cultural es percibida como una realidad, lo que ha dado impulso a la conformación de marcos normativos, enfoques, políticas e instituciones para atenderla; ello se ha traducido, fundamentalmente, en la ampliación de la cobertura en los diferentes niveles educativos de manera que se observan incrementos en los porcentajes en algunos de los indicadores básicos del sistema educativo nacional como la cobertura misma o la eficiencia terminal (Cuadro 4), también se han impulsado nuevos currículos, materiales y recursos didácticos para los alumnos, así como diversos apoyos para los docentes⁹.

Sin embargo, muchos de los esfuerzos que se han realizado eliminan todo reconocimiento a las particularidades culturales o identitarias, donde en términos discursivos se reconocen los componentes que los caracterizan, pero no se ubican ni se describen de manera expresa en acciones. En el terreno educativo se ha avanzado en la conformación de marcos normativos que apuntan al reconocimiento, la no discriminación, la equidad, entre otros; empero, en lo cotidiano, quedan indefiniciones importantes en el terreno educativo, respecto de la conformación multicultural de nuestro país y con ello de los elementos que son constitutivos de cada uno de nosotros. Se ha sostenido, discursivamente, la necesidad de ampliar los beneficios y las ventajas que representa la educación para todos y cada uno, a través de requisitos, procedimientos, tratos genéricos y se enarbola el derecho a la diferencia, sin que llegue a representar un proyecto

⁹ Sin olvidar las consideraciones respecto a la cobertura, que fueron señalados al principio de este trabajo y que ubica de forma creciente junto a la eficiencia terminal, por citar dos indicadores en los que es identificable el incremento de la población infantil indígena en el Sistema educativo nacional. En el mismo sentido podemos ubicar la creación de secundarias, bachilleratos y universidades indígenas o interculturales: en el caso de la secundaria existen proyectos de creación en Oaxaca, Jalisco, Michoacán, y se ha solicitado la creación de secundarias indígenas en Guerrero, Baja California, Chiapas, por citar los estados en los que se cuenta con proyectos; en el caso del bachillerato, se cuenta con un proyecto para la creación de 19 centros en Oaxaca (Plan de trabajo, Dirección de Educación Indígena, IEEPO), mientras que en el caso de las universidades, de acuerdo con los datos de la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, en el periodo de análisis se contaban con 9 Universidades Interculturales y una Indígena.

integrado donde las particularidades derivadas de las culturas y sus lenguas se concreten en la escuela y el aula.

Cuadro 4
Educación indígena. Indicadores de cobertura y eficiencia terminal
(2000-2004-2008)

ENTIDAD	COBERTURA			EFICIENCIA		
	2000	2004	2008	2000	2004	2008
BAJA CALIFORNIA	40.68%	48.18%	62.71%	56.98%	68.53%	79.56%
CAMPECHE	14.46%	14.65%	15.96%	70.18%	92.17%	94.50%
CHIAPAS	73.96%	88.81%	102.06%	63.66%	83.53%	87.70%
CHIHUAHUA	51.51%	57.45%	63.63%	37.64%	56.73%	60.18%
DURANGO	66.89%	77.50%	87.71%	64.15%	71.77%	73.70%
GUANAJUATO	53.19%	50.34%	23.87%	0.00%	64.48%	27.94%
GUERRERO	69.64%	81.69%	95.36%	57.16%	77.23%	85.76%
HIDALGO	42.98%	41.62%	42.81%	90.44%	92.47%	96.47%
JALISCO	33.70%	35.36%	41.16%	67.70%	78.30%	84.97%
MEXICO	10.52%	12.36%	13.91%	83.11%	90.97%	96.51%
MICHOACAN	65.58%	68.69%	71.27%	74.48%	81.28%	87.37%
MORELOS	4.45%	7.45%	11.48%	89.19%	85.09%	126.96%
NAYARIT	63.32%	72.86%	83.40%	68.89%	89.17%	84.07%
OAXACA	47.72%	51.96%	52.69%	73.02%	81.55%	86.78%
PUEBLA	39.64%	44.12%	50.31%	85.10%	91.18%	90.81%
QUERETARO	66.66%	72.33%	78.58%	74.62%	82.02%	91.95%
QUINTANA ROO	8.32%	8.98%	10.18%	90.19%	94.15%	91.84%
SAN LUIS POTOSI	33.81%	35.15%	39.41%	98.39%	95.17%	96.45%
SINALOA	14.91%	14.53%	15.43%	97.41%	92.43%	85.99%
SONORA	38.08%	43.35%	52.53%	88.44%	84.69%	87.72%
TABASCO	43.54%	44.87%	47.83%	100.44%	98.76%	99.15%
TLAXCALA	17.51%	22.98%	28.93%	99.59%	112.50%	109.57%
VERACRUZ	36.11%	38.83%	42.58%	78.93%	86.75%	90.57%
YUCATAN	12.40%	13.75%	16.05%	82.36%	92.54%	92.69%
NACIONAL	40.80%	45.61%	50.44%	72.05%	83.83%	87.87%

Fuente: DGEI, con base en el Formato 911

Para el cálculo de la cobertura, se tomaron como fuente los datos de la Proyección de población al 2015 realizado por CONAPO.

El proceso de conformación del sistema educativo mexicano consideró a la escuela como el lugar en el que se construiría el “progreso”, lo que derivó en

identificarla como el ámbito de lo no indígena y el lugar de construcción de la identidad nacional “moderna”. Incluso, al interior de las comunidades escolares, una parte significativa de los y las maestras de educación indígena no se identifican con las demandas educativas respecto a las lenguas y culturas pero, más aún, no se sienten identificados con sus propios orígenes, ni con los valores vinculados a sus culturas, y en mucho se debe a que ellos mismos fueron educados fuera de su ámbito cultural.

El mayor valor que se otorga al español (y lenguas extranjeras) y a las tradiciones del mundo urbano, es producto de la magnitud de la marginalidad y discriminación en que vivieron y viven los grupos indígenas. El binomio entre indígena y pobreza se vuelve una constante en muchos territorios, lo cual refuerza el sentir negativo hacia la educación indígena y, en el horizonte, hacia la diversidad cultural¹⁰.

El reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y lingüística que caracteriza a nuestro país debiera ser el punto de partida que articule los esfuerzos que en el terreno de la educación se realizan. Cabe hacer un señalamiento, no se trata sólo de la inclusión de “contenidos culturales” sino de pensar la política educativa y, en general, los programas y proyectos, los planes y programas desde la diversidad cultural que nos caracteriza.

El recorrido por las normas y documentos clave para este acercamiento considera tres tipos de referentes: uno orientador, tanto en lo nacional como en lo internacional; un segundo bloque de documentos orientadores-normativos generados de igual forma en ambos ámbitos; y, un tercer bloque que incluye los documentos rectores de la política educativa. La identificación de cada bloque de documentos y en particular de cada uno, no es abordado en sentido lineal en

¹⁰ En Reimer, (2002) *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*, Sylvia Schmelkes, señala la confluencia de la población indígena con los lugares con mayores índices de pobreza. La Discusión en el terreno educativo, presupone que las condiciones de marginación y pobreza son fundamentales para entender el rezago educativo de la población indígena, sin embargo no queda claro si el problema en lo educativo, es la pobreza o el diseño de la oferta pública de educación.

términos históricos, sino por su relevancia argumentativa para abordar los conceptos y contenidos que en cada caso presenta y la identificación de aquellos que pueden tener reflejo en los documentos rectores de la política educativa para el periodo de análisis.

2.1 La diversidad cultural y su reflejo en los documentos para la educación básica. El punto de partida

Una revisión de los documentos clave para acercarse al tema de la diversidad cultural en México y su impacto en el diseño y puesta en marcha de políticas públicas en la educación básica, debería de partir del reconocimiento hecho en las modificaciones a la Constitución política. Una política de respuesta a las necesidades de la población indígena, especialmente en lo referente a la atención educativa a la diversidad cultural, presupone de inicio preguntarse ¿qué entendemos por diversidad cultural? Y es en el Art. 2º de la Constitución en donde se señala el primer dato a considerar, no necesariamente para definir la diversidad cultural en México, pero si para su descripción e identificación.

Así, la primera referencia se relaciona con las modificaciones hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y específicamente a las realizadas a los Artículos 1, 2 y 4, que junto con adiciones a los Artículos 18 y 115, integraron la propuesta aprobada el 18 de julio de 2001 y que entró en vigor el 14 de agosto del mismo año. Esta iniciativa estuvo sujeta a fuertes críticas, fundamentalmente porque no avanzaba en el reconocimiento de los Pueblos Indígenas como sujetos de derecho público (Zolla y Zolla; 2004); empero, para efectos del presente trabajo permite un punto de partida en tanto introduce una definición de “pueblo indígena” en un contexto pluricultural. En otras palabras, si bien el carácter pluricultural del país aparece por primera vez en la modificación del 28 de enero de 1992 al Artículo 4 de la Constitución, esta última reforma contiene la definición de un tipo específico de diversidad cultural en México.

La existencia y valoración de la diversidad, plasmadas en el reconocimiento de la composición multicultural y plurilingüe de nuestro país¹¹, constituyen el referente indispensable para el diseño de la política educativa. Ello obliga a señalar que el reconocimiento de lo general no supone el reconocimiento de lo particular. Ya en 1551, nos relata Elisa Ramírez (UNAM: 2006; 20), se sostenía una polémica entre Juan Ginés de Sepúlveda y Bartolomé de las Casas; para el primero los indígenas estaban predestinados a ser esclavos y obligados a servir a los españoles, mientras que de las Casas, sostenía que era injusta toda guerra emprendida contra ellos, y que los indios debían ser súbditos de la Corona en igualdad de circunstancias.

Guardadas las proporciones del caso, parece que el tema sigue a debate; en la actualidad los términos para ubicar la discusión están en considerar a los pueblos indígenas como sujetos de interés público o como sujetos de derecho público. Así, con parámetros más o menos parecidos, recientemente en el mundo y particularmente en nuestro país, se ha avanzado en la conformación de un cuerpo de leyes y normas, así como la suscripción de acuerdos internacionales que apuntan con fuerza al reconocimiento y certidumbre jurídica de los indígenas, que junto a las propias definiciones aportadas por los pueblos constituyen un referente útil, muy importante para hablar de derechos indígenas, derechos de los pueblos originarios.

Si bien el reconocimiento multicultural y plurilingüe de nuestro país, señalado en la Carta Magna es relativamente reciente, ya en 1991 se realizaban ajustes al Código Federal de Procedimiento Penales, con sus consecuentes derivaciones en otras normas secundarias. Para 2003 se aprueba la Ley de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de ese año, precedida de la modificación constitucional del 28 de enero de 1992. Las modificaciones no concluyeron con estos ajustes, de forma que el 14 de

¹¹ Señalada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General de Educación y en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

agosto de 2001, se suprime y reformula dando cuerpo a la actual redacción del Art. 2 de la Constitución Política, que a la letra señala “La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas...” para la definición de pueblo indígena, el gobierno y el congreso de nuestro país retoman la redacción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), suscrita y ratificada por México.

Por supuesto el texto del Convenio 169 y las reformas constitucionales en México mantienen una distancia señalada por múltiples actores, misma que motivó las más de trescientas controversias constitucionales, que en el centro reclaman avanzar del interés público al derecho público de los pueblos indígenas. Sin embargo, no podemos negar que los avances son producto y ejemplo de la lucha y resistencia de los pueblos indígenas que han ido permeando dichos reconocimientos. Reconocimientos con antecedentes como el señalado por Ignacio Ramírez en el Congreso Constituyente de 1857, en donde señalaba que:

“Entre las muchas ilusiones con que nos alimentamos, una de las no menos funestas es la que nace de suponer que nuestra patria es una nación homogénea. Levantemos el ligero velo de la raza mixta que se extiende por todas partes y encontraremos cien naciones que en vano nos esforzaremos hoy por confundir con una sola”. (García; 2005: 212)

A los recientes ajustes y modificaciones se suman dos nuevos instrumentos jurídicos, generados desde el derecho internacional: la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales (UNESCO) y la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU)¹².

La primera pone el énfasis en afirmar que la diversidad cultural es una característica esencial de la humanidad, que constituye un patrimonio común que debe valorarse y preservarse en provecho de todos y que constituye un eje de vital

¹² Los textos completos, de la Convención y la de Declaración, pueden ser consultados en las páginas web de la ONU y la UNESCO, respectivamente: www.un.org, <http://portal.unesco.org>.

importancia para la plena realización de los derechos humanos y libertades fundamentales, por lo que es necesario incorporarla como un elemento estratégico a las políticas públicas de desarrollo, en tanto adquiere formas diversas a través del tiempo y el espacio y se manifiesta en la originalidad y pluralidad de las expresiones de los pueblos y sociedades que conforman una fuente de riqueza inmaterial y material. Con estos argumentos nuestro país, considerado como uno de los cinco primeros países mega diversos, tiene un lugar en el primer Comité Internacional de la Convención.

En el segundo caso, la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, afirma “que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos en cuanto a dignidad y derechos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales”, y señala que “todas las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o personas o que la propugnan aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas”.

Por ello, la Declaración “aloja derechos de manera individual y colectiva, derechos culturales y de identidad, derechos a la educación, salud, empleo, lenguaje” y otros. Como lo había señalado Nahmand (1999):

“Los derechos humanos son derechos individuales y colectivos. Por tanto debemos ser muy claros cuando hablamos de derechos de los pueblos, ya que por lo general, los gobiernos de las naciones consideran que la soberanía de los Estados-naciones conformados en los últimos siglos les otorgan derecho a actuar totalitariamente sobre los pueblos que originalmente se desarrollaron en dicho territorio y por lo tanto no existe ningún poder en el mundo que pueda interferir en sus proyectos hegemónicos y totalitarios”.

Así, el texto de la Declaración dice que:

“los pueblos indígenas tienen el derecho de disfrutar de manera colectiva o como individuos, todos los derechos humanos y libertades fundamentales que se reconocen en la carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el derecho internacional de derechos humanos. Los pueblos indígenas y los individuos son libres e iguales como todos los pueblos e individuos y tienen el derecho a ser libres de cualquier tipo de discriminación, en el ejercicio de sus derechos, en particular basados en su origen indígena o identidad. Los pueblos indígenas tienen el derecho a la autodeterminación. Por medio de ese derecho pueden sentirse libres para determinar su situación política y perseguir su desarrollo económico, social y cultural. Ellos tienen el derecho para mantener y fortalecer sus distintas instituciones políticas, jurídicas, económicas sociales y culturales, mientras que retengan sus derechos para participar de manera integral, si así lo escogen, en asuntos políticos, económicos, sociales y culturales del Estado” (ONU; 2008).

No podemos dejar de mencionar que en la Declaración, México, se reservó seis artículos concernientes a autodeterminación, autonomía y territorios. Con todo lo discutible que pueda ser esta reserva, habría que destacar que la Declaración considera en:

- “Diecisiete de los 45 artículos, temas sobre la cultura indígena y como protegerla y promoverla, respetando la aportación directa de los pueblos indígenas en la toma de decisiones y permitiendo diferentes fuentes como la educación en lenguas indígenas y otras áreas”.

Asimismo:

- “La Declaración confirma el derecho de los pueblos indígenas a la auto determinación, y reconoce la subsistencia de sus derechos y derechos a la tierra, territorios y recursos.
- La Declaración reconoce que los pueblos indígenas necesitados de recursos de subsistencia y desarrollo están autorizados a recibir una justa y considerable indemnización.
- Esencialmente, la Declaración prohíbe la discriminación en contra de pueblos indígenas, promueve su participación efectiva e integral en todos los asuntos que les concierna, así como su derecho a permanecer distintos y a perseguir sus propias visiones en cuestiones de desarrollo económico y social” (ONU).

Finalmente, la Declaración constituye un referente de vital importancia para abonar la reflexión sobre el papel de la diversidad cultural y el derecho a la educación de las niñas y niños indígenas en nuestro país. Como se señalaba párrafos arriba, la ampliación del reconocimiento de lo diverso plasmado en las normas jurídicas que rigen al país, conlleva la necesidad cada vez más imperiosa de que en términos curriculares suceda lo mismo; es decir que, en tanto el marco jurídico nacional reconoce un tipo de diversidad que caracteriza a la nación mexicana, los planes y programas, los recursos didácticos, los mecanismos de evaluación y seguimiento, los procesos de actualización y formación inicial y continua de docentes, deben ser diseñados desde esa diversidad, junto a los procesos de globalización e intercambios culturales cada vez más impactantes a nivel internacional, a través del fortalecimiento de los procesos identitarios que actualmente reconocemos como el origen y sostén de nuestra identidad como nación.

Adicionalmente, se ha generado un conjunto de recomendaciones emitidas por organismos internacionales multilaterales que apuntan al combate de las desigualdades como uno de los temas inmersos en la mejora de las condiciones de desarrollo de la población y particularmente en el tema educativo. Una muestra

del peso que ha adquirido el tema de la reducción de la pobreza y la superación de condiciones de inequidad y desigualdad y cuyos efectos se perciben en el ámbito de la educación, se aprecia en Informe sobre la Democracia en América Latina (PNUD; 2004).¹³

Asimismo en el informe se afirma que “el desarrollo de la democracia depende de que se amplíe la ciudadanía social”, sobre todo de la reducción de la pobreza y la desigualdad, pero parte de tipificar a quienes viven desigualdad como producto poco democrático de las condiciones históricas que anteceden al “avance democrático”. El ejercicio de la ciudadanía plena como soporte de la democracia, y por ello de la democracia ciudadana, se plantea, está compuesta de tres dimensiones, que además están determinadas por la reducción de la pobreza, de la desigualdad y la exclusión pero se omite -aunque se señala a la cultura como un tema de importancia en todo el proceso, de valores, de pensar democráticamente-, que los individuos, sus motivaciones, sus emociones y su predisposición y disposición a ello está fuertemente relacionada con los referentes culturales.

Este discurso y su mayor peso en la educación pueden encontrarse en otras organizaciones de relevancia a nivel internacional como señala Bonal (2004) “La expansión cuantitativa y cualitativa de la actividad educativa del BM [Banco Mundial] le ha otorgado un cuasimonopolio en el terreno de la ayuda internacional al desarrollo educativo”. Como se aprecia en el documento denominado: México. Lograr una educación más eficaz a través de compensar las desventajas, establecer una gestión basada en la escuela y aumentar la rendición de cuentas Una nota de política (Banco Mundial, 2006), que señala un conjunto de

¹³ La tesis central es que la evaluación de la democracia en América Latina, entendida como una democracia de ciudadanos, pero que la presencia de la desigualdad, la pobreza, la exclusión social se ubican en la base de las manifestaciones de malestar y pérdida de confianza en los sistemas políticos lo que pone en riesgo la estabilidad de los regímenes democráticos. Desde este esquema identifican logros, límites y desafíos y en el horizonte, se señala que la “ciudadanía integral” significa el acceso armonioso a los “derechos cívicos, sociales, económicos, culturales, entendiendo que todos conforman un conjunto indivisible y articulado” (PNUD; 2004, 26)

recomendaciones que han impactado el discurso educativo de manera significativa así, afirma el documento:

“el análisis corroboró lo que se sabe sobre cómo la situación socioeconómica de los estudiantes afecta lo bien que aprenden, y el papel limitado que juegan las inversiones en activos. El análisis destaca la importancia del clima escolar y la necesidad de que los responsables de formular las políticas utilicen las valoraciones del aprendizaje para informar las decisiones sobre dichas políticas. Asimismo, a través del mencionado análisis se confirmaron las desventajas que enfrentan las poblaciones indígenas, como lo indica su rendimiento educativo pobre. Los datos cualitativos muestran que el grado de puesta en práctica de la educación bilingüe es bajo en las escuelas indígenas y varía mucho. El estudio concluyó que es necesario que México haga hincapié en la autonomía escolar, aumente la rendición de cuentas y utilice las evaluaciones del aprendizaje para perfeccionar la calidad de la educación”.

El conjunto de recomendaciones pasa por argumentos que señalan la importancia de combatir las desigualdades y la extrema pauperización de la población - particularmente en países en donde los índices de marginación son altos y las desventajas cualitativas y cuantitativas de la población apuntan a estallidos y desestabilización-, como garantía de las inversiones realizadas, como se puede apreciar en el documento del BM titulado Desde el acceso a la escuela hasta los resultados del aprendizaje: una agenda pendiente: Evaluación del apoyo del Banco Mundial destinado a la educación primaria (2006), en el que se afirma que:

“Los países en desarrollo y los organismos asociados, como el Banco Mundial, deben centrar la atención en mejorar los resultados del aprendizaje, especialmente entre los niños en desventaja, a fin de poder materializar los beneficios de la inversión en la educación

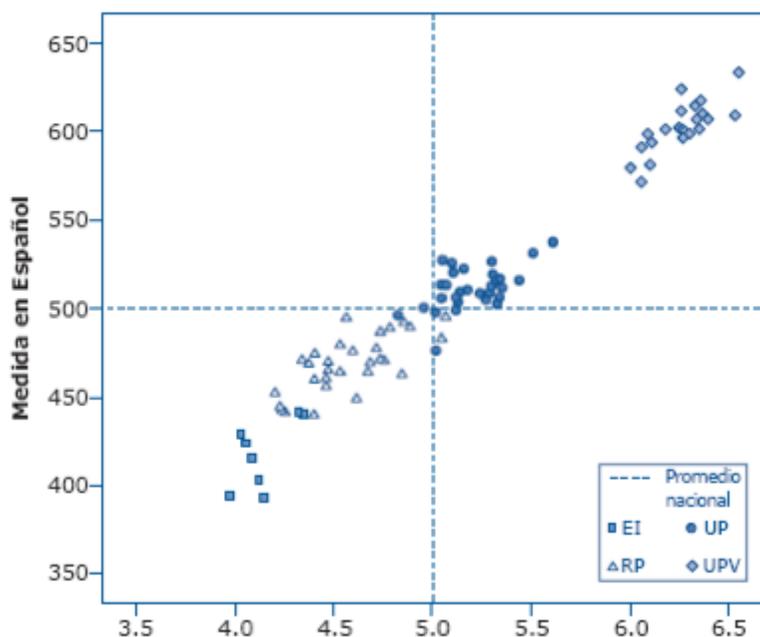
primaria en términos de reducción de la pobreza. El movimiento Educación para Todos (EPT) que se puso en marcha en 1990, ha conducido a una movilización extraordinaria de recursos del Banco Mundial y de los propios países en apoyo a la educación básica, durante los últimos años. El financiamiento del Banco para el movimiento EPT, centrado fundamentalmente en la educación primaria, ha adoptado un enfoque cada vez más progresista: se dirige a los países en mayor desventaja, y normalmente, a los grupos con desventaja dentro de cada país. En casi todas las partes del mundo, las inversiones del Banco y las de cada país se han traducido en mejoras significativas en el acceso a la educación primaria mediante la construcción de nuevas escuelas y la reducción de otras barreras físicas, financieras y sociales”.

Dichos argumentos colocan los objetivos de equidad en el tema de las condiciones que son posibles para el desarrollo de las sociedades. Sin embargo, los derivados, las políticas públicas nacionales, las instituciones a cargo de operar acciones, cuando menos en el terreno educativo, siguen colocando a los portadores de las culturas de acuerdo con los “rendimientos educativos”, en los que la cultura que evalúa, la que determina su incorporación a los servicios de educación, sigue siendo ajena a aquella en la que se desenvuelven cotidianamente, se promueven normas y orientaciones que desde el discurso de la equidad abonan en incentivar medidas de apoyo, de compensación, para mejorar las condiciones de vida, pero se sigue tipificando como valiosas a unas por encima de otras.

Una muestra de esta realidad puede apreciarse en el documento Aprendizaje y desigualdad social en México. Implicaciones de la política educativa en el nivel básico, INEE (2007), en donde se explica que las diferencias de logro educativo

de los alumnos pueden estar relacionadas con el “capital cultural”¹⁴ de las familias a la que pertenecen:

Distribución del aprendizaje del Español en los estados de acuerdo al capital cultural de la familia: sexto de primaria



“Como puede observarse, los resultados de aprendizaje se agrupan muy consistentemente de acuerdo con el capital cultural de los estudiantes, que a su vez está estrechamente relacionado con la modalidad de las escuelas. Así, vemos a las Escuelas indígenas en el cuadrante inferior izquierdo, donde se encuentran los estudiantes con baja escolaridad y bajo nivel cultural; las Escuelas rurales públicas también se ubican en este cuadrante, pero más cercanas al centro, donde se encuentran estudiantes con mejores aprendizajes y condiciones culturales; las escuelas urbanas públicas se ubican muy

¹⁴ INEE en el “estudio se consideró más conveniente trabajar con... [esta] estrategia y evaluar el impacto de una medida más confiable, sacrificando el detalle del impacto de diferentes indicadores... Esto, a su vez, nos da elementos para hacer recomendaciones de política educativa que tiendan a mejorar las condiciones de aprendizaje de los estudiantes y a reducir las grandes brechas educativas que existen en el país, especialmente entre los extremos socioeconómicos...[De manera que está variable] quedó conformada básicamente por factores relacionados con la educación de los padres, sus expectativas escolares (respecto a la educación de sus hijos), la frecuencia con que se asiste al cine, la posesión de libros y el acceso a Internet en casa”.

cercanas al centro en relación al capital cultural y ligeramente por encima de la media de logro educativo; finalmente, las escuelas particulares se ubican en el cuadrante superior derecho, en el que se encuentran estudiantes con alto rendimiento y alto capital cultural”.

Aun cuando el INEE es una de las instituciones que ha señalado reiteradamente que el contexto en que se desenvuelven los alumnos es un tema también a considerar dentro de las evaluaciones, sea para ponderar o para entender de mejor forma las condiciones y resultado de la actividad educativa, la interpretación que subyace en dicho argumento parece apuntar a culturas mejores que otras centrada en el acceso a libros e internet y en expectativas puestas en el resultado “formativo” de los hijos y los niveles educativos que se aspira logren. No se tomaron en cuenta, por citar un ejemplo, factores como el bilingüismo de madres o padres, como competencia comunicativas.

Así, desde el discurso educativo, se omite continuamente que los propios pueblos originarios y quienes los conforman, tanto individual como colectivamente, buscan también mejorar sus condiciones, no sólo en términos de niveles alcanzados dentro del sistema educativo, sino en resultados como mejoras en el desarrollo local, con sus múltiples predicados, o en aspiraciones como la justicia, como lo señala Del Val (2004:173):

“El deseo de superación, desarrollo y acceso a la modernidad ha sido explícito y reiterado por las organizaciones y los pueblos indígena; sólo hace falta escucharlos para constatarlos... Este capital social de todos los mexicanos es derrochado sistemáticamente. Este derroche se expresa en la falta de atención y la falta de interlocución a sus demandas básicas y reiteradas: la justicia, y la democracia y el desarrollo. No hemos dado la suficiente atención a estos aspectos del funcionamiento profundo de nuestra sociedad y paradójicamente no se

reconoce el inmenso aporte de las culturas indígenas a la estabilidad social”

Si bien son identificables ajustes, adiciones y marcos normativos y de orientación que apuntalan la equidad y la lucha contra las desigualdades que se ubican en la raíz de la pobreza, el discurso de reconocimiento y valoración de la diversidad cultural pasa por iniciativas que omiten no a las culturas, sino al hecho de que ellas representan visiones, modos de ver el mundo y a las personas, interpretaciones y percepciones diferentes que deberían ser tomadas en cuenta.

En palabras de Tedesco (1995) “el desafío educativo implica desarrollar la capacidad de construir una identidad compleja, una identidad que contenga la pertenencia a múltiples ámbitos: local, nacional e internacional, político, religioso, artístico, económico, familiar, etc. Lo propio de la ciudadanía moderna es, precisamente, la pluralidad de ámbitos de desempeño y la construcción de la identidad a partir precisamente de esta pluralidad y no de un sólo eje dominante y excluyente”.

2.1.1 Los referentes del reconocimiento de la diversidad cultural

En la década de 1940 el tema de la atención de la población indígena cobra relevancia y se vive un parteaguas con la realización del Congreso Indigenista Interamericano en Pátzcuaro, Michoacán. No era la primera vez que el tema de la atención a la población indígena aparece con énfasis.

En el Congreso se señala que “cada país debería adoptar e intensificar la política de ofrecer la más amplia oportunidad de desarrollo de las capacidades de los grupos indígenas con el fin de que su cultura no desaparezca” (Ramírez: 2006), ello deriva en la creación del Instituto Indigenista Interamericano (III), del Instituto Nacional Indigenista (INI) y de la Dirección General de Educación Extraescolar en el Medio Indígena, y se lleva a cabo la distribución de cartillas de alfabetización en varias lenguas indígenas.

Si bien representaba un punto cúspide en la atención educativa diferenciada, se partía de consideraciones compensatorias, de asistencia social y se enmarcaba en un discurso de arribo a la modernidad y de conformación de la identidad nacional. El conjunto de los elementos que para ese entonces representaban un avance de enorme importancia, siguen presentes hoy. Se sigue partiendo de consideraciones compensatorias que buscan “integrar” a los pueblos originarios a la sociedad mexicana más amplia. Una muestra de ello aparece en el documento del Gobierno Federal titulado México: 2030, que indica:

“Aspiramos a construir un país con oportunidades de crecimiento personal, aprovechando la riqueza y la diversidad de nuestra cultura, de nuestro presente y nuestro pasado. Deseamos un México donde los jóvenes, las mujeres, las comunidades indígenas y rurales, los adultos mayores, las personas con capacidades distintas, tengan acceso a los servicios necesarios para una vida digna y plena, con oportunidades de desarrollo suficientes para crecer, competir y ganar en la vida”.

Lo que se aprecia es una interpretación que ubica la posibilidad del desarrollo de la población indígena como un efecto de la acción educativa y no como un componente que hace posible el desarrollo mismo, no por su “inclusión” en las proyectos de atención, sino porque no se diseña desde la diversidad misma.

La aspiración manifiesta en dicho documento señala:

“Queremos una educación moderna, que promueva la cohesión social y una sólida identidad nacional, que reconozca la riqueza de la cultura nacional y que al mismo tiempo permanezca abierta al mundo. Queremos que la educación sea la vía para formar a los ciudadanos en los valores de la libertad, la justicia, el diálogo y la democracia, y para darles las herramientas a fin de que puedan integrarse con éxito a la vida productiva”.

La ubicación de la cultura como un dato más, es una constante cuando su traducción a resultados educativos se reduce a cuantificar los logros del sistema educativo, como se aprecia ya en Elizondo y Rezéndiz (2000) que concluyen su ensayo, fundamentalmente en la representación numérica que tendrá el propio sistema al 2030, conclusiones que dan inicio con la aseveración de que “el objeto de la educación es la cultura: la educación es siempre transmisión de cultura...”, el ejercicio de prospectiva que realizan en dicho ensayo omite las particularidades de esa “cultura” cuya tarea de preservación, desarrollo y cambio es fin de la educación. Y probablemente en eso radica este enfoque, es decir que en tanto la educación se traduce en el “incremento del capital cultural” de un individuo, es misión de la educación lograr que la cultura de la que se parte sea radicalmente distinta a la que se llega, igualando la versión final como una “cultura” de progreso que equipara a todos en la medida en que es fin común la mejora individual y colectiva.

El concepto del capital cultural puede ser entendido a la luz de otros documentos con una interpretación diferente. En la Declaración Mundial sobre educación para todos. "Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje" realizada en Jomtien en 1990, se afirma que “las necesidades básicas de aprendizaje de jóvenes y adultos son diversas y pueden satisfacerse mediante sistemas variados. Los programas de alfabetización son indispensables, dado que saber leer y escribir constituye una capacidad necesaria en sí misma y es la base de otras aptitudes vitales. La alfabetización en la lengua materna refuerza la identidad y la herencia cultural”, en tanto los objetivos coinciden, el tema no es el concepto sino la posibilidad de que el trayecto para su logro pueda ser diseñado por los destinatarios mismos, desde mecanismos y procesos diferentes y que el fin último adquiera una forma también diferente.

2.2 Documentos orientadores-normativos: La diversidad cultural en las ideas.

El continuo señalamiento sobre la confluencia entre pobreza y población indígena, impacta el tema de la educación tanto que, como se ha señalado, el binomio parece una constante, ello obliga a revisar si se trata de pobreza o de diseño del sistema de educación o si el tema es como son percibidas ambas realidades; lo que permea es la elaboración de normas y políticas de acuerdo con recomendaciones generadas en el marco de instituciones multilaterales, sobre todo a partir de los esfuerzos que se promueven desde el tema de la equidad y la justicia social como motores de desarrollo (ONU, 2000; PNUD, 2004; Presidencia de la República, 2006; BM, 2006) que recuperan demandas de los pueblos indígenas, pero que no voltea a ellos para definir las acciones de respuesta.

La revisión del Índice de Desarrollo Humano (2005) permite identificar que del total de municipios evaluados, 12 se mantuvieron en la misma posición, mientras que 1,140 elevaron su índice y 1,266 bajaron, mientras que de 36 no se recabo información o que se crearon posteriormente al primer levantamiento de datos en el año 2000. En este último caso habría que considerar que la población de los municipios de nueva creación, ya formaba parte de algún otro, lo que probablemente impacto en “la mejora” o “retroceso” de aquel en que se ubica¹⁵.

La misma fuente señala grandes desigualdades y condiciones de pobreza o bajo y muy bajo índice de desarrollo en los municipios con población indígena, mismos que se ubican entre aquellos que presentan mayor prevalencia de baja talla, como se puede apreciar en la revisión de los Mapas de Rezago social del CONEVAL, en los que se observa que si bien hubo una disminución de 48.1% a 33.2%, siguen siendo los de mayor incidencia de pobreza por ingreso e índice de rezago, aquellos en los que se habla mayoritariamente una lengua indígena y que cuentan con “las escuelas de peor calidad”.

¹⁵ Para mencionar un ejemplo, esta fuente destaca, que es en el estado de Oaxaca en donde se ubican los 20 municipios que mayor avance presentaron en educación e incluye a 9 municipios cuyo porcentaje de niños de 6 a 14 años que no asisten a la escuelas es cero, pero también se ubican en esta entidad los que presentaron mayores retrocesos.

En los resultados que presenta CONAPO (2005) respecto del índice de marginación se señala categóricamente que “los indígenas constituyen un grupo de población históricamente excluido del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios”. Esta fuente identifica 14,870 localidades con población indígena (tipificadas a partir de cuatro rangos: 70% o más, de 40 a 70%, de 10 a 40% y menos de 10% de hablantes de lenguas indígenas), en los que se ubica el 58% del total de la población indígena que habita en el país, de la cuales señala a 3,362 localidades “predominantemente indígenas” que suman al 13% del total de esta población. Asimismo señala que el 57.6% de la población indígena de 15 años o más no concluyó la primaria y que 2 de cada 3 localidades se encuentra en muy alto grado de marginación.

En cuanto a la estadística educativa, existen escuelas de educación indígena en 24 entidades, que suman un total de 2,223 municipios, pero sólo en 869 de ellos se cuenta con estos centros, lo que equivale al 39.1% del total (Cuadro 5 y 6). Sin embargo, dependencias como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas identifica a 871 municipios indígenas o con presencia (usa rangos diferentes: 70 o más, de 40 a 69, menos de 40 pero más de 5 mil habitantes y menos de 40% y menos de 5mil habitantes), junto a 1,542 municipios con población indígena dispersa y sólo 30 municipios, en todo el país, que no registran población indígena.

Cuadro 5
Municipios con escuelas de educación indígena por entidad

Clv ent	Entidad	Total de municipios	No. de Municipios c/ Educación indígena	Proporción
2	Baja California	5	4	80.0
4	Campeche	11	6	54.5
7	Chiapas	119	103	86.6
8	Chihuahua	67	25	37.3
10	Durango	39	3	7.7
11	Guanajuato	46	6	13.0
12	Guerrero	81	39	48.1
13	Hidalgo	84	38	45.2
14	Jalisco	124	6	4.8
15	México	125	22	17.6
16	Michoacán	113	23	20.4
17	Morelos	33	3	9.1
18	Nayarit	20	8	40.0
20	Oaxaca	570	283	49.6
21	Puebla	217	99	45.6
22	Querétaro	18	4	22.2
23	Quintana Roo	8	5	62.5
24	San Luis Potosí	58	23	39.7
25	Sinaloa	18	5	27.8
26	Sonora	72	14	19.4
27	Tabasco	17	9	52.9
29	Tlaxcala	60	6	10.0
30	Veracruz	212	93	43.9
31	Yucatán	106	42	39.6
	Total	2223	869	39.1

Fuente: CONAPO y DGEI

Cuadro 6
Municipios con población indígena

Total de municipios con índice de marginación 2005	2454
Datos CDI	
Total de municipios en México	2443
Total de municipios indígenas o con presencia de población indígena	871
con 70% o más de población indígena	481
de 40 a 69% de población indígena	174
con menos de 40% y más de 5 mil habitantes	190
con menos de 40% y menos de 5 mil indígenas	26
Municipios con población indígena dispersa	1542
municipios sin población indígena	30

Fuente: CDI

Más allá de criterios o aseveraciones como la de “peor calidad”, en el caso de las escuelas de educación indígena -cuando no existe un dato dentro del sector educativo en el que se aclare qué se entiende por calidad¹⁶-, o de señalamientos que plantean “fortalecer la inclusión... para ampliar capacidades”¹⁷ en esta población, cada fuente presenta criterios, puntos de partida, sentidos y enfoques que deberemos tomar en cuenta, pues no coinciden entre ellos, lo que llega a generar variaciones de uno a otro resultado. Pero es visible un tema de pobreza mucho más amplio que incluye a población indígena, pero que no es exclusiva de ella, lo que sucede de igual manera con los resultados educativos.

En este sentido, se ha señalado como un ejemplo de respuesta gubernamental exitosa al Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), en cuanto a la atención educativa de la población indígena en tales condiciones. Sin embargo, su objetivo de atención no son sólo alumnos indígenas, de hecho la matrícula que atiende considera a menores indígenas y no indígenas; y el porcentaje total de alumnos atendidos equivale al 20.2% considerando como el cien por ciento a la matrícula que asiste a escuelas de educación indígena cuyo monto suma 1,290,371 alumnos, conforme a la estadística de inicio de ciclo escolar 2008-2009.

Ello no omite reconocer la confluencia de bajos índices de desarrollo y las ubicaciones geográficas de la población indígena, hace de esta población la que cuenta con menores condiciones, tanto en términos de equipamiento, de servicios y de acceso a bienes de distinta índole. Las respuesta que pueden identificarse se

¹⁶ Es hasta el Programa Nacional de Educación 2001-2006, que se incorpora una definición de calidad como “que todos los niños y jóvenes que cursen la educación básica adquieran conocimientos fundamentales, desarrollen las habilidades intelectuales, los valores y las actitudes necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejercer una ciudadanía competente y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de la vida”, con todas la dudas respecto a lo que puede significar cada concepto incluido.

¹⁷ El criterio de calidad está centrado, en los últimos años, en los resultados que obtiene los alumnos a través de la aplicación de la prueba censal ENLACE, en la que se ubica a las escuelas de educación indígena en los últimos lugares, sin embargo se ha señalado por múltiples actores, el hecho de que la prueba está elaborada desde una visión diferente cultural y lingüísticamente que no corresponde con las lenguas y conocimientos locales y asibles por parte de las y los alumnos de estas escuelas.

ubican en explicaciones como las de “exclusión” y soluciones como las de “inclusión”. Parte de estos argumentos señalan la necesidad de abordar el tema desde la idea de que “Pensar la exclusión social implica una toma de postura”. “la exclusión social es un fenómeno histórico” (Fuentes; 2008:182-196), como un tema de justicia social, de combate a la pobreza, pero en las que no se aborda el tema de la educación desde su conformación interna (modelos curriculares, modelos de formación o de diseño de recursos didácticos) sino de “acercamiento” de la escuela a la población. De manera que se insiste en la incorporación a la escuela (como se ha plasmado en los Objetivos del Milenio, (2000), pero no de los contenidos o el instrumental público mediante el cual se opera y se lleva a la práctica cotidiana.

Ahora, si es un tema de exclusión-inclusión, podemos coincidir con Ewald (1997) respecto a que el exceso de “formalidades legales”, muestran una crisis de responsabilidad. Que junto a lo abordado por Godard (1997) en *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, apunta más a la generalización de culto y ejercicio exacerbado del individualismo que sustrae a los propios individuos de deberes elementales de solidaridad que contribuyen a la descomposición del vínculo social. Si ello conforma un panorama de la situación que guarda la sociedad occidental, la moral general que propone el autor en el texto, es un producto de las condiciones con las que se vive y se argumentan los propios cambios. En palabras de Ewald (1997), la crisis de responsabilidad contemporánea es una crisis de decisión, de racionalidad de las decisiones, del conflicto de racionalidades en las decisiones.

Entender la exclusión entonces como un fenómeno histórico supondría entenderlo como un producto de la racionalidad de la propia “sociedad”. En el entendido de que la diversidad presente en el resto del mundo puede, como opción, expresarse mediante otro tipo de racionalidades aunque sus resultados sean similares a los observables en este lado del mundo. Lo que permite hablar de condiciones globales, aún y cuando Ferro (2000) considera que el fenómeno de la

globalización es una característica del desarrollo de las sociedades, en tanto se expresa en la extensión de dominios, podemos abordar el tema desde la posición de Nietzsche que planteaba la necesidad de la “voluntad de voluntad”, de la capacidad de responder de sí mismo, de manera que la responsabilidad establece por sí, una relación triangular entre el responsable, el que responde y ante quién se responde, de manera que lo que se ha olvidado u omitido, parece, es precisamente que en sociedad, los individuos que la componen no establecen una relación sólo consigo mismos, sino una relación abierta con los otros, donde uno se siente esencialmente comprometido con ellos. Lo que apunta más a una crisis no sólo de responsabilidad, sino a una crisis de ética.

En el mismo sentido puede plantearse el tema de la racionalidad de la toma de decisiones como la hace Singer (1999), quien señala que el análisis de la sociedad actual conllevaría entender que la interpretación post-darwiniana omitió, por medio de “racionalidad occidental”, el reconocimiento de que los colectivos de individuos –y no estos de forma particular-, son indispensables para la entender la supervivencia y la evolución de las sociedades humanas. Tal vez a ello se debe que, como lo dice Ewald (1997), “es precisamente que debemos ser responsables en condiciones en que la responsabilidad se plantea como un problema ético”, es decir, más que como “observación o aplicación de una norma preexistente, como una decisión de la que procede la norma”.

Tales argumentos llevaría a entender que el concepto de exclusión social no es incompatible con el de sociedad, sino una expresión surgida de la misma. Pero que podría contraponerse al de justicia si entendemos por esta a la igualdad en los intercambios, es decir como forma de construcción de la voluntad colectiva desde las voluntades individuales, en tanto la corresponsabilidad que hace de las actuaciones de los individuos “buenas actuaciones” obedecería a suponer por el contrario que “el mal ciudadano, si obedece, sólo lo hace por coacción y por miedo a una ley que para él no tiene carácter moral, que el carácter colectivo de esta ley para él no es más que un enemigo, una hidra de mil cabezas” (Coirault-

Neurburguer; 1999)”, dado que para este segundo ciudadano la sociedad, el estado, son simplemente “ellos”, nunca “nosotros”; así, “sí se reconoce la autoridad moral de mi conciencia, es porque al obedecerla vivo de acuerdo conmigo mismo”.

Sin bien la exclusión social no es tema de este trabajo, requiere ubicarse dado que se ha relacionado fuertemente con el avance educativo y las posibilidades de éxito de las políticas, de manera que reconociendo el hecho de que las sociedades enfrentan cambios derivados de amplios procesos de globalización, de cambios donde el conocimiento ocupa un lugar de enorme importancia, en tanto se ha traducido en el uso de recursos tecnológicos que facilitan la comunicación y la toma de decisiones a distancia. Uno de sus efectos más dañinos, particularmente el que se asocia a la globalización económica, es el aumento de la desigualdad social en la que una de sus características más impactantes, la exclusión, se vincula a explicaciones relacionadas con los niveles de desarrollo cognitivo personal y hasta con factores genéticos; así lo ejemplifica una de las versiones más difundidas (Hernstein y Murray: 1994) basada en el supuesto de que la habilidad cognitiva será la variable decisiva en la estructura social que se está conformando y que dicha habilidad es fundamentalmente hereditaria. Seguimos en el tema de las racionalidades, lo que en mucho ha dirigido la construcción de políticas públicas hacia la población indígena, la muestra como se ha señalado aparece en los resultados de la Primer encuesta contra la discriminación y explicaciones como la referida en el caso de CONAPO.

Así lo ha señalado el CONEVAL (2008), al reconocer que uno de “los principales retos de la política social [están] vinculados con la problemática en la definición de desarrollo social, la normatividad existente y la falta en el cumplimiento de los derechos sociales; la dispersión de programas; la incidencia distributiva del gasto y de los programas federales; y la falta de coordinación institucional”, desde este esquema podemos ampliar las afirmaciones a los enfoques que promueve cada uno de estos.

Es oportuno volver al señalamiento respecto a los avances en términos normativos, al reconocimiento de omisiones y capacidades para la generación de alternativas de atención, entre otros, para se afirmar que los propios destinatarios de los servicios y de la política social, y de la educación están fuera de estas consideraciones.

A colación, los datos de la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 14 que señala:

“La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:

- I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;
- II. Seguridad social y programas asistenciales;
- III. Desarrollo Regional;
- IV. Infraestructura social básica, y
- V. Fomento del sector social de la economía.”

Podemos encontrar una afirmación en el informe (CONEVAL, 2008), que pone el dedo en el renglón cuando se señala que: “Garantizar los derechos sociales de la población es una responsabilidad del Estado que, de satisfacerse, permitirían amortiguar los cambios súbitos de la situación personal o del entorno, lo cual ha sido siempre un factor de importancia primordial para las familias”. A ello hay que agregar las siguientes afirmaciones: “El derecho a la seguridad social debe tener un papel relevante en la política de desarrollo social”; “el crecimiento económico, el cual genera empleos formales y aumenta salarios reales, ha sido muy bajo”; “La población ocupada creció más rápido que los empleos formales”; o que los programas como Oportunidades o Procampo “no son un sustituto adecuado a la seguridad social en general, pues no ofrecen los mismos beneficios que su contraparte formal”, entre muchas otras.

Tales afirmaciones son sin duda de importancia, fundamentalmente para identificar el contexto en que se presenta los supuestos iniciales. Lo complejo del tema no encuentra lugar en el informe, la afirmación más cercana se reduce a un enunciado que afirma, sin mayor detalle que “las escuelas de peor calidad en el país son precisamente las escuelas dirigidas a población indígena” y de acuerdo con tal afirmación vamos a las sugerencias que se ofrecen para el tema educativo, que además es el primer supuesto para superar la pobreza, para señalar como prioridades:

- Mejorar la calidad de los servicios educativos ofrecidos fortaleciendo programas dirigidos a la población indígena y a la población en pobreza.
- Mejorar la cobertura de educación media y superior.
- Mejorar y ampliar la educación técnica.

Los tres son tan generales que el tema de fondo, por lo menos en cuanto al diseño curricular, como a las condiciones que requieren los servicios destinados a la población indígena, no tiene más que una idea: fortalecer. Se omiten señalamientos importantes sobre el peso que tienen las condiciones socioeconómicas en los resultados educativos, evaluados desde visiones culturales lejanas a sus propias interpretaciones de la población indígena.

El informe señala que “71 % de los programas tiene claramente identificado el problema que atienden” pero no considera ¿si los programas tienen identificados a los destinatarios de cada uno de los otros programas?, más aún, si los programas tienen identificados claramente como se vinculan los problemas que atienden, con los son atendidos por otros programas. La coordinación, la articulación, entre estos sigue siendo un problema de gobierno que se traduce en el diseño de cada programa, fragmentando y perdiendo de vista el objetivo del desarrollo social, que más allá de una definición única, requeriría comprender que el objetivo y su definición no están en el diseño de la políticas públicas sino en quienes las reciben.

Estas consideraciones o interpretaciones no han sido ajenas al sistema educativo mexicano, que fue concebido como un instrumento para la conformación de un Estado “moderno”. La creación misma de la Secretaría de Educación Pública, lidiaba desde el inicio con la inclusión y exclusión de la población indígena a partir del diseño de las instituciones, sus objetivos y las aspiraciones “nacionalista”, como lo señala el propio Vasconcelos (1982: 20):

“aquí dejamos de ser indios desde que nos bautizan. El bautismo dio a nuestros ancestros categoría de gentes de razón, y basta. Sin la venia, pues, de la Smithsonian, organizamos nosotros nuestra campaña de educación indígena a la española, con incorporación del indio, todavía aislado, a su familia mayor, que es la de los mexicanos”.

Desde entonces y con más fuerza, el desarrollo de la educación básica ha transcurrido por políticas públicas en las que se privilegió la “inclusión” a través de la enseñanza del español como motor del desarrollo, ante una interpretación negativa de los saberes de las culturas indígenas, y con ello excluyó los elementos constitutivos de cada uno de las comunidades, lo cual limitó el tránsito hacia el reconocimiento de la especificidad, la diversidad, los derechos culturales y lingüísticos de la población indígena. Derivado de ello, es apreciable en escuelas destinadas a la población indígena a docentes que no se identifican con las demandas educativas respecto a las lenguas y culturas, y como se señaló párrafos arriba, tiene relación con el hecho de que ellos mismos fueron educados fuera de sus ámbitos culturales¹⁸.

¹⁸ En entrevista con docentes del Centro de Integración Social de Tehuacán, Puebla, varios de los docentes señalaban hacer su tarea “castellanizando a los alumnos”.

2.3 Los enfoques normativo-operativos en la educación básica

En el inicio del siglo XXI, la conformación de leyes y normas dirigidas a la población indígena revive con fuertes impulsos¹⁹. De ello dan cuenta la creación de institucionales y la incorporación de nuevos enfoques. Si bien estos encuentran referentes poderosos en los documentos emitidos por instancias multinacionales, en acuerdos suscritos por México, el reflejo de ello ha permitido la construcción de espacios y el reforzamiento de las visiones emanadas de los ejercicios de la década de los cuarenta.

Un referente de peso para entender los enfoques e iniciativas posteriores, se puede observar en la “Declaración Mundial sobre educación para todos Declaración” realizada en Jomtiem, Tailandia (1990), se recordaba lo firmado en la Declaración Universal de Derechos Humanos que "toda persona tiene derecho a la educación". Los participantes en Jomtiem, recordaban, a manera de preámbulo que:

“... la educación puede contribuir a lograr un mundo más seguro, o más sano, más próspero y ambientalmente más puro y que al mismo tiempo favorece el progreso social, económico y cultural, la tolerancia y la cooperación internacional,
Conscientes de que la educación es una condición indispensable, aunque no suficiente, para el progreso personal y social,
Observando que los saberes tradicionales y el patrimonio cultural autóctono tienen una utilidad y una validez por sí mismos y que en ellos radica la capacidad de definir y de promover el desarrollo,

¹⁹ Este impulso se explica por la aparición del Ejercicito Zapatista de Liberación Nacional, cuya irrupción está directamente relacionada con la reforma al artículo 2º de la constitución, así como a la conformación del instrumental jurídico del que hoy se dispone, como lo afirma el trabajo de Cruz Sánchez Lidia, Del primer Congreso Indigenista en Pátzcuaro al Congreso Nacional Indigenista en Nurió, Michoacán (1940-2001), Tesis de Maestría, FCPyS-UNAM. En él sostiene la autora que la política indigenista devino en asistencia social, modificando por completo tanto sus enfoques como sus efectos visibles, el diseño de la política hacia la población indígena.

Constatando que, en términos generales, la educación que hoy se imparte adolece de graves deficiencias, que es menester mejorar su adecuación y su calidad y que debe ponerse al alcance de todos”

La ubicación que resalta en dichos párrafos, vinculados con los pueblos indígenas es de subrayarse, más que en las recomendaciones, en el hecho de reconocer que “los saberes tradicionales...” son datos que contribuye al entendimiento; pero fundamentalmente a comprender que en ellos “radica la capacidad de definir y promover el desarrollo”. Estos argumentos colocados al lado de los diferentes artículos que integran la Declaración, podrían haber conformado una política diferente y más cercana a los contextos culturales, sin embargo la traducción local, para el caso de México, omitió el reconocimiento hecho, aún y cuando el “Artículo 8 Desarrollar políticas de apoyo” de la Declaración citaba:

“Es necesario desarrollar políticas de apoyo en los sectores social, cultural y económico para poder impartir y aprovechar de manera cabal la educación básica con vistas al mejoramiento del individuo y de la sociedad. Dispensar educación básica a todos depende de un compromiso y una voluntad políticos apoyados en adecuadas medidas fiscales y reforzados por reformas de política educativa y por la vitalización de las instituciones.”

Pero de ¿dónde provienen estos cambios? Si bien en el periodo posterior al Congreso de Pátzcuaro, las tres décadas siguientes, contó con pocos productos en términos de políticas, normas o creación de instituciones, se continuaron los esfuerzos para generar mecanismos de atención educativa de la población indígena, como lo ejemplifica la creación del Servicio Nacional de Promotores Culturales y Maestros Bilingües dirigidos a trece regiones indígenas y con el apoyo del Instituto Nacional Indigenista (INI) (Hernández, 1982) y la creación de la Dirección General de Educación Extraescolar en el Medio Indígena hacia 1971.

Se continuó también con el análisis de la situación que vivían los pueblos indígenas, que no se detuvo durante éstas y con mayor énfasis en la década de los setentas, como lo demuestran los acuerdos emanados de las Conferencias de Barbados I y II, en 1971 y 1977 respectivamente, que son de vital importancia para entender el curso que tomaron algunas de los argumentos posteriores, centrados en las búsqueda de cuotas de representación pública, de la conformación de instituciones y de la diferenciación como expresión de autonomía, sobre argumentos como el señalado en la primera conferencia que afirmaba como resultado del análisis realizado que “la política indigenista de los estados nacionales latinoamericanos ha fracasado tanto por acción como por omisión”, dicho análisis colocaba el tema en “la naturaleza colonialista y clasista de sus políticas indigenistas”.

En la segunda conferencia, el tema no se alejó de las interpretaciones de la primera, por el contrario se precisaron aspectos respecto a este trato “colonialista” ahora centrado en la identificación de una “dominación física” y de una “dominación cultural”, la que “puede considerarse realizada cuando...la cultura propia no es [considerada como] cultura”.

El análisis realizado contribuyó a impulsar la conformación de agrupaciones, entre las que destaca la de profesionales indígenas, quienes en mucho se asumieron como voceros del “sentir” de los pueblos. Así aparece la Alianza Nacional de Profesionales Indígenas y Bilingües A.C., quienes ponen en tela de juicio el concepto “indígena” y recuperan, revalorado, el de “indio”, que junto a las demandas de reconocimiento pleno incorporan una nueva categoría: la autodefinición (Meneses, 1988), misma que se incorporaría al Censo Nacional de Población.

El esfuerzo encontró apoyos externos en especial en “La declaración sobre raza y los prejuicios raciales (aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en su 20va. Reunión, de 1978), [que] fundamentaría el avance cuantitativo, en donde se

señala el principio de atención a las comunidades indígenas... la aceptación de su derecho a ser, y a ser consideradas diferentes del resto de la población. El principio que ya había surgido en el Congreso Nacional de Pueblos Indios se enviaba en la propuesta “Programa de Desarrollo de los Pueblos Indios” a José López Portillo –antes de su toma de posesión en 1976”. (Bello, s/f)

En este marco se crea la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) en 1978, desde entonces el área del gobierno federal a cargo de la educación indígena normativa y operativamente hasta 1994, pues con el proceso de federalización la responsabilidad operativa paso a depender de los gobiernos estatales, quedando a cargo sólo de la responsabilidad normativa²⁰. Sin embargo, el conjunto de afirmaciones de las Conferencias de Barbados, no eran ajenos a lo sucedido en la década siguiente (ochentas), periodo en el que el tema del trato desigual a los pueblos indígenas es plasmado en la Declaración de San José de Costa Rica, por la UNESCO (UNESCO-FLACSO, 1981) en la Declaración sobre etnocidio y etnodesarrollo en América Latina. Aun así, en muchos de los espacios públicos logrados por la población indígena, la generación de mecanismos de atención se halla lejos de traducirse en ventajas cualitativas para los propios representados.²¹

Los datos destacables en la década de los ochenta se desprendieron del trabajo realizado durante la Reunión Nacional para el Análisis de los Fundamentos y Metodología de la Educación Indígena, realizada en 1987. En ella se incluyó la creación de la licenciatura de educación indígena (Meneses, 1988).

²⁰ En el sexenio de 1994-2000 además de la DGEI, formaban parte la entonces Subsecretaría de Educación Básica y Normal, cuatro Direcciones Generales más: Materiales y Métodos Educativos, Normatividad, Investigación Educativa y la Coordinación General de Formación de docentes. Un detalle que llama la atención, respecto al trato dado a la DGEI se aprecia en el documento Memorias del Quehacer educativo 1995-2000, en el que las cuatro direcciones conforman en apartado destinado a la Educación Básica, pero el apartado de educación indígena aparece fuera del integrado para la Subsecretaría.

²¹ Cómo es apreciable hasta el momento actual, con sucesos como el que comentaban en entrevistas con responsables de educación indígena en las entidades, en las que se mencionaba el caso del Presidente municipal de Tétela, en el estado de Morelos, reconociéndose indígena, se manifestaba a favor de la construcción de una escuela “pero que no fuera indígena”.

Si bien no son observables ejercicios de diseño de normas o conformación de instituciones, el análisis realizado si apostaban por su generación. Ello se entiende a partir del enorme dinamismo que se vivió en este periodo y que derivó en la conformación de organizaciones indígenas, en los ámbitos de la producción, del reconocimiento de derechos y de participación activa en movimientos sociales; el incremento en el número de agrupaciones no dejó de lado las orientaciones generadas en 1940, en las Conferencias de Barbados I y II, el Congreso Indígena de 1974, pero fundamentalmente se plasmaron en ejercicios como el Primer Foro Internacional sobre Derechos Humanos y Derechos Indios, realizado en Matías Romero, Oaxaca en 1989 y la Asamblea Nacional de Organizaciones y Pueblos Indios en 1990, como lo describe Cruz (2005), así como la aparición de ejercicios de acercamiento y de construcción desde la cotidianidad de las comunidades, como el caso de Irena Majchrzak.

Más adelante, en el terreno educativo sobresalen ejercicios como el Seminario de Educación Indígena, realizado en septiembre de 1997, con el auspicio de Instituto Estatal de Educación Pública en Oaxaca y el Proyecto Editorial Huaxyácac, del que se recopilan textos cuyo contenido conforma parte importante de los temas previos a la llegada siglo XXI, baste mencionar una de las recomendaciones: “Reconocimiento constitucional al nivel nacional y estatal de los idiomas indígenas como lenguas nacionales” (Nahmand, 1998), junto a ello se abordan tanto los aspectos relacionados con la política educativa, como los aspectos relativos a la formación de docentes, el fortalecimiento de materiales educativos y representa un ejemplo importante del encuentro de dos discursos: el primero, generado desde la perspectiva de los antropólogos e indigenistas centrado en el reconocimiento de la diversidad, del reconocimiento de los saberes culturales de los pueblos, de la importancia en el trabajo educativo de las lenguas maternas; y el segundo, que empieza a notarse con fuerza, centrado en la promoción de la interculturalidad como alternativa pedagógica.

Durante la década de los años noventa son notorios algunos esfuerzos en la política educativa, que incidieron en la atención educativa de la población indígena, cuyo efecto más significativo fue la redición de libros de texto en lenguas indígenas, que alcanza su máxima expresión a finales de la década de los noventa cuando sumaron “32 textos correspondientes al primer y segundo ciclo de educación primaria. Más de un millón de libros [impresos] en 52 variantes dialectales de 33 leguas” (SEP, 2000), tarea a cargo de la DGEI. Sin olvidar que desde los años treinta del siglo XX e incluso durante el periodo de la colonia, se produjeron materiales impresos en lenguas indígenas a cargo de misioneros con objetivos evangelizadores, como lo describe González (2006), “entre 1524-1555, se produjeron las más generosas iniciativas para facilitar la incorporación de los indígenas a la sociedad castellana”.

A finales de los años noventa aparece en los documentos producidos por la DGEI el tema de la interculturalidad, con el texto: Lineamientos Generales para la Educación Intercultural Bilingüe para las Niñas y los Niños Indígenas (1999); y, que en el texto Memorias del Quehacer Educativo 1995-2000 (SEP, 2000), describe su construcción, sustentada en “los preceptos emanados del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, en los que explícitamente se señala el compromiso del Ejecutivo Federal de desarrollar una acción educativa que promueva el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas y su acceso a los beneficios del desarrollo nacional”. En el mismo tenor se reconoce que “hasta antes de 1996 la educación... indígena... no había logrado traducirse en una oferta educativa culturalmente pertinente”.

El concepto de interculturalidad, que hoy es apreciado en diversos ámbitos como equivalente al de educación indígena²², se describía “más que una herramienta pedagógica o didáctica, [como] el enfoque adoptado [que] busca modificar las formas de relación que se establecen en la acción educativa... como alternativa

²² Héctor Muñoz (2004), en “Educación escolar indígena en México: la vía oficial de la interculturalidad” afirma que la educación escolar indígena es el espacio de origen del enfoque intercultural en México.

para superar los enfoques homogeneizados y evitar que la formación de ciudadanos se base en la exclusión...”

En términos oficiales el tema de la mejora de la educación indígena, se concentró en la elaboración de materiales, libros en lenguas indígenas que no sustituyen a los libros de texto que tradicionalmente distribuye la Comisión Nacional del Libro de Texto, cuya elaboración corresponde a la Dirección de Materiales Educativos, área adscrita a la Subsecretaría de Educación Básica. Y en la adopción de un enfoque al que se caracteriza de alternativo frente a los modelos homogeneizadores, sin que ello implicase ajustes en los planes y programas, en los métodos didácticos para el trabajo cotidiano en las aulas, y en una formación docente que pone énfasis en la capacitación en temas como la didáctica de las matemáticas o el español.

Los temas se abordaron con mayor profundidad en los ejercicios de análisis y construcción de acuerdos impulsados por la Organización de Estados iberoamericanos (OEI, s/f), durante la “Reunión de consulta técnica sobre políticas educativas gubernamentales para los pueblos indígena”, realizada en Querétaro, México, en 1995, en la que se observaba “una falta de reconocimiento expreso y generalizado en la comunidad nacional de los derechos indígena, en especial de sus derechos culturales y lingüísticos” por lo que se acuerda la promoción de acciones a favor del reconocimiento formal de la diversidad cultural y lingüística en las leyes de educación y las constituciones, para lo cual recomiendan la participación de organizaciones y pueblos indígenas y su traducción en acuerdos entre instituciones y organizaciones político partidistas, en congruencia con las necesidades educativas y culturales de los destinatarios de la educación; y, llega a recomendaciones para el uso de las lenguas y “sus perspectivas culturales” en “servicios públicos y medios de comunicación”.

El esfuerzo desplegado en esta reunión asumió que la educación intercultural bilingüe debería definir sus funciones para la atención educativa de la población

indígena, pero acompaña el tema de la necesidad de articular los mecanismos y procesos generales dirigidos a la población en general. Es decir, se asumía el enfoque intercultural para indígenas, y se generalizaba el tema para la población en general; sin embargo, este tema se ha perdido en el discurso y en la práctica, pues si bien se recomendaba y se señalaban las ventajas de una educación intercultural para todos, se diseñó y se amoldó sólo para la educación indígena.

El acuerdo de la interculturalidad era y sigue presentándose como un modelo para la educación de los indígenas, los señalamientos continuaron enraizando en temas específicos, así se lleva a cabo la “Reunión sobre la formación y capacitación de docentes en educación intercultural bilingüe” (OEI, s/f), en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en 1996, con el objetivo de analizar “el estado que guardan los procesos de formación de personal para la atención de la educación de niñas, niños y adultos de los pueblos indígena y de otras poblaciones no indígenas hablantes de lenguas vernáculas (sic)”.

El discurso para este momento, sigue argumentado avances y ajustes en la atención educativa de la población infantil indígena, se reconoce la diferencia, se tipifican las relaciones y se generan alternativas, sin embargo, sigue siendo desde la inclusión, la incorporación a la sociedad de habla castellana y el apoyo instrumental mediante libros que, como afirman Freedom y Pérez (1999), mediante el estudio –todavía de la educación bilingüe-bicultural en los altos de Chipas-, “son el eje de la educación indígena... [por lo que] el uso tan reducido de estos materiales por parte de los maestros... debe preocupar tanto a los planificadores de la educación indígena, como a toda la sociedad”. El modelo intercultural diseñado en la DGEI, avanzó hasta la elaboración de textos de apoyo a docentes sobre el tema²³, y la realización de un curso explicativo con un material de auto llenado denominado “Organización del trabajo escolar. Cuaderno de trabajo”, cuyo

²³ Se produjeron 22 texto cuyas ediciones no superaron en su producción y distribución, más de tres reimpresiones, a excepción del texto Lineamiento Generales para la educación intercultural... con cuatro reimpresiones, que para el año 2008 no son localizables en el catálogo de texto a cargo de la DGEI.

contenido central era dar respuesta a la pregunta “¿Qué es la Educación intercultural Bilingüe?”

Empero, como parece sugerirlo López (s/f) en su ensayo denominado “La diversidad étnica, cultural y lingüística latinoamericana y los recursos humanos que la educación requiere” el desarrollo conceptual sustituyó términos sin lograr diferenciarlos en la práctica, lo que resulta ser una tarea aun vigente:

“Con el surgimiento de los programas de EB orientados hacia el mantenimiento y desarrollo y en la medida que se incidía más en el proceso seguido por los alumnos en su bilingüización escolar, mayor atención comenzó a ser puesta en las cuestiones pedagógicas. Paralelamente, se dio inicio a un amplio debate en torno al papel real que debía cumplir la cultura materna de los educandos en el proceso, y se acuñaron términos como educación bilingüe bicultural (EBB), educación bilingüe intercultural (EBI) y educación intercultural bilingüe (EIB), el primero de los cuales fue tomado, desde México y Centroamérica principalmente, de la tradición educativa bilingüe norteamericana. En la actualidad, salvo algunos resabios aislados, no existe programa de EB que se autodenomine como bicultural. La mayoría ha optado por el calificativo de intercultural, antepuesto o pospuesto al de bilingüe, según sea el predominio de la cuestión cultural”.

Así, en los años previos a la llegada del nuevo siglo, se nutre la producción sobre el tema de la interculturalidad que se extiende en el mundo académico con la aparición de artículos y ensayos sobre las ventajas del concepto para responder a las necesidades de la educación indígena, que ha remplazado a la educación “bicultural” (Shmelkes, 2000). En este marco aparece el documento “Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes” producto de Foro Mundial sobre la Educación en Dakar, Senegal, los señalamientos en el texto final

aprobado omitieron los referentes étnicos o los señalamientos específicos relacionado con la población indígena que pudieran ser equiparables a los hechos en Jomtiem, aún y cuando ratifican lo dicho en él, su mención queda sólo en los siguientes renglones:

“7. Por consiguiente, nos comprometemos colectivamente a alcanzar los siguientes objetivos:

- i) extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente de los niños más vulnerables y desfavorecidos;
- ii) velar por que, de aquí a 2015, todos los niños, y sobre todo las niñas, los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen;...”

El acento en conceptos como población vulnerable²⁴, desfavorecida, adquiere tal peso que aparecen, después de este texto, como ideas siamesas al de pobreza, interculturalidad e indígena. Connotaciones que aparecen recurrentemente en los textos multilaterales sobre los que se impulsan las nuevas institucionalidades, baste recordar los señalados previamente emitidos por el Banco Mundial, la Organización de Estados Iberoamericanos o el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo.

²⁴ ¿Vulnerables o vulnerados? Como una discusión que faltaría realizar con mayor amplitud en el terreno de la educación básica.

3. La educación básica y la diversidad cultural en México. Los ejes diseñados de 2000 a 2008.

De la asistencia social a la atención de la población vulnerable, pasando por la identificación de la población con bajos índices de desarrollo humano, el tema del diseño de políticas educativas de atención a la diversidad cultural y lingüística, presenta para el periodo de 2000 a 2008 con un conjunto de instituciones y normas que, como herederos de los esfuerzos antes descritos, conjugan tanto en el reconocimiento de la diversidad cultural, sustentada en los pueblos indígenas que conviven en México, como la adscripción a visiones más dinámicas, que se ha expresado en el diseño de mecanismos, procesos para, con y desde la diversidad, hasta la promoción de la horizontalidad en la toma de decisiones, lo que implica avances importantes, cuánto de todo ello tiene su reflejo e impulso en los documentos que conducen y dan prioridades al funcionamiento cotidiano del Sistema educativo Nacional. En 1996 (Muñoz; 1999), se señalaba:

“la necesidad de asegurar la relevancia de la educación ofrecida a sectores procedentes de distintas culturas, así como la de combatir las contradicciones existentes, dentro de los sistemas educativos, entre culturas internacionales o nacionalmente hegemónicas y las culturas subordinadas a las que pertenecen las diversas clientelas de dichos sistemas. La satisfacción de dicho requerimiento exige, desde luego, no sólo el desarrollo de currículos relevantes, sino de un conjunto de elementos necesarios para integrar sistemas eficaces de enseñanza-aprendizaje...”

Las recomendaciones han puesto el énfasis en avanzar en el diseño de políticas públicas y un instrumental de la acción de gobierno para atender las necesidades y resolver las inequidades que siguen caracterizando a la educación que recibe la población infantil indígena. Las ofertas no han resuelto los temas básicos como lo

señala Stavenhagen (2008), en los reportes temáticos realizados como Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas:

“En México, por ejemplo, donde se ha venido impartiendo una educación oficial bilingüe en las zonas indígenas durante muchos decenios, el rendimiento de los estudiantes en las escuelas bilingües sigue siendo inferior al promedio nacional. Además, la preparación de libros de texto y materiales docentes en idiomas indígenas, suele dejar que desear en las zonas donde se enseña de forma exclusiva el idioma nacional u oficial. En muchos países, las administraciones de las escuelas (públicas o privadas) no están preparadas para hacerse cargo eficazmente de la educación indígena bilingüe”.

El reflejo y efecto más impactante es sin duda la reforma constitucional, de la que su derivado más significativo es la Ley General de Derechos Lingüísticos de la Población Indígena. Sin embargo, en términos educativos el efecto no sólo es pobre, sino omiso del reconocimiento logrado, dado que su traducción fue sólo la adición de una fracción en su artículo 7º, para quedar de la siguiente forma:

“IV.- Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

Los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español.

Parece otra de las obviedades, pero cabe preguntarse, ¿por qué sólo la población indígena tendría que recibir una educación bilingüe? Más aun tratándose, con la entrada en vigor de la ley, de igualdad entre lenguas, de lenguas oficiales, para diseñar y generar una política pública lingüística. Es el primer gran efecto de un tema olvidado, el de una política lingüística de estado, e implicaba la posibilidad de abonar al tema de las orientaciones educativas en términos lingüísticos. Más allá

de los cambios formales en la norma, la visión de conjunto no apareció. La oportunidad de impulsar una visión que revaloriza la diversidad lingüística sigue siendo un tema pendiente.

Así, siendo la característica básica incluida en la atención educativa de la población indígena; dado, que prácticamente, es el único dato para la identificación esta población, no avanza en el terreno de la educación para diseñar una política diferente. Como lo afirma Stavenhagen (2008):

“En el derecho de los indígenas a recibir educación en su propio idioma no se aplica suficientemente y requerirá una atención especial en el futuro. La idea de la educación multicultural o intercultural es aun más problemática, afecta no sólo a las escuelas locales, sino también a los sistemas escolares de nivel regional, nacional y a la filosofía educativa de cualquier país donde haya pueblos indígenas. La noción de la educación multicultural e intercultural conduce a una completa revisión de contenidos y métodos educativos en los países en que se aplica...

...requerirá la revisión de ideas tradicionales sobre identidad y cultura nacional de los grupos culturales mayoritarios o dominantes. A menudo, las organizaciones indígenas tienen que recordar al mundo que sus propias peculiaridades culturales son también una contribución a la cultura universal, y no meras reliquias de un pasado que se desvanece...

La principal forma de discriminación en materia de educación ha sido la tendencia de usar la escuela como un instrumento privilegiado para promover la asimilación de los pueblos indígenas al modelo cultural de la mayoría o de la sociedad dominante. El currículo de las escuelas generalmente está diseñado para la niñez urbana y resulta poco relevante en el medio indígena. En efecto, durante mucho tiempo y en muchos países el objetivo mismo de la educación indígena era de ‘civilizar’ a los niños indígenas enseñándoles la lengua, la cultura y los

conocimientos del grupo dominante, que después de los colonizadores fue el de la nacionalidad hegemónica...

Desde los años sesenta, la Secretaría de Educación Pública en México inició un programa de educación indígena en las escuelas primarias oficiales, que llegó a contar con varios miles de profesores bilingües. Fue diseñada una pedagogía con contenidos y métodos adecuados a las culturas indígenas y se produjeron cartillas en la mayoría de las lenguas indígenas, pero la capacitación de los maestros bilingües ha sido insuficiente. El programa de hecho nunca recibió de las autoridades educativas el apoyo y los recursos necesarios para transformarse en una verdadera opción educativa para los niños y las niñas indígenas...”

Abusando de la cita, señala este autor, que los esfuerzos generados siguen sin responder a las necesidades de los pueblos indígenas y ello está directamente relacionado con su ausencia en el diseño de las políticas y programas. Ahora, estos argumentos estaban presentes, previamente, a la conformación de los instrumentos clave de la política educativa para la educación básica. Retomarlos hubiese implicado un asunción, aunque fuese mínima de las sugerencias generadas, de los valores y reconocimientos demandados durante décadas.

3.1 El Programa Nacional de Educación 2001-2006 (ProNaE)

El año 2000 llegó con expectativas prometedoras, no sólo por el hecho icónico del cambio centrado en el fin del “partido de estado”. Tales expectativas revivieron en diferentes ámbitos temas y anhelos. La historia siguiente las colocaría en la inasibilidad y la irrealidad.

En el terreno educativo, el ProNaE fue un ejercicio interesante, se hicieron señalamientos importantes que parecían recoger iniciativas y visiones que apuntaban a mejoras significativas, se leían aseveraciones que colocaban el dedo en la llaga: “Si un sistema educativo no logra asegurar el derecho a una educación básica de buena calidad para todos, y las condiciones para acrecentar, hacer

accesibles y diversificar las oportunidades de formación para la vida y el trabajo, actuará como instrumento de exclusión social”.

Por supuesto, considerar que se toma en cuenta la diversidad cultural en el diseño y elaboración de políticas públicas para la educación básica, no implica repetir frases en todos los apartados y a cada párrafo del documento, sino asumir los principios que caracterizarían la valoración de la diversidad cultural y su articulación a lo largo de dicho texto; sin embargo en el ProNaE se percibe una distancia insalvable entre los criterios y la repetición de un conjunto de componentes que no son diferentes de los que se localiza en otros textos.

Colocándolo en datos más asibles, en la Introducción y a lo largo del apartado definido como “El punto de partida, el de llegada y el camino”, se da inicio con una idea que no difiere de aquella señalada por Vasconcelos, pues parte de “la continuidad y el acrecentamiento de nuestra cultura”, otra vez una sola, no se recurre ni a la retórica que marcaría: una cultura de culturas; adicionalmente como primer dato de contexto vuelve a la observación simple de la dinámica población, ahora, puesto el acento en lo que se definió como “bono poblacional” y que se expresara en “una reducción en la demanda de servicios en educación básica”, sin abonar en las características propias de dicha población.

Más lamentable es el primer acercamiento a la idea de “cultura”, pues cae en el simplismo de equipararla con la educación artística al señalar en el apartado “La cultural y la educación integral, que la “la educación artística es fundamental... el conocimiento y aprecio del patrimonio cultural... requiere de políticas y estrategias educativas... la educación artística requiere de mayor especificidad”. Esta idea de cultura a través sólo del “patrimonio cultural” reduce el reconocimiento a las expresiones tangibles haciendo, nuevamente, de lado que dichas expresiones son producto y realización de personas.

Aun así, advierte, las políticas educativas “tienen que ver con la formación intelectual, afectiva y ética de las personas, [por ello]... deben basarse en un desarrollo explícito y sistemático de su fundamento en ciertas apreciaciones de la realidad y concepciones de los valores”. De ello podía esperarse un acercamiento distinto.

La coincidencia con algunas de las aseveraciones -como la centralidad de la escuela y el trabajo cotidiano en las aulas o la importancia en los aspectos relacionados con la gestión del propio sistema educativo, por su importancia para la concreción de los objetivos y metas, no son suficientes para evitar mencionar que, en el terreno de la atención educativa de la diversidad cultural los argumentos, los diagnósticos, y una parte significativa de las propuestas siguen siendo los mismos, si bien se han incrementado los indicadores, los supuestos inmersos no han sufrido modificaciones. Se identifica a la población indígena como la de los mayores porcentajes en condiciones de pobreza extrema, entre los grupos “vulnerables”, excluidos.

Para citar un ejemplo cuyo análisis llevaría a un diseño distinto, se omitió el reconocimiento hecho por el equipo de coordinación del área educativa del equipo de transición del gobierno electo, que en el apartado de “Educación Intercultural”, aunque como último tema abordado, afirma que: “la actual política educativa nacional enfatiza el predominio de la cultura occidental y el idioma español lo que ocasiona una identidad conflictiva y problemas lingüísticos que afectan el desarrollo cognitivo y creativo de los educandos”. Dicha afirmación coloca el acento en aspectos indispensables para pensar en la educación básica, pues implica la revisión de contenidos y procedimientos cotidianos en el aula, también apuntaría a un diseño diferente de los Planes y programas. Ahora, este documento también apunta lo que más tarde será observable en el ProNaE, y que se traduciría en equipar la educación indígena con la educación intercultural y bilingüe.

Con énfasis en la interculturalidad, también se adiciona al tema en la operación de la educación básica, la idea de “discriminación positiva” como apuesta para revertir las condiciones de inequidad. Un enunciado que resulta criticable es el que se menciona en la apartado de “La dimensión multicultural” cuando se afirma que “Los que no se integraron al grupo mayoritario han optado por vivir, en lo posible, segregados de la sociedad más amplia, para evitar el trato denigrante y la amenaza de su destrucción cultural”, y se complementa con la idea de eliminar todas las formas de discriminación, para este momento no queda claro, si tal afirmación incluye a la discriminación positiva.

Una nueva expectativa se abría en este documento cuando se señalaba que “la transición hacia la vida democrática sólo podrá darse en la medida en que los diferentes órdenes de gobierno reflejen la realidad de un sociedad culturalmente diversa; en que la participación en los beneficios económicos, sociales y culturales sea equitativa para cada cultura” pues, ello implicaba sumar a quienes practican o portan cada cultura a la toma de decisiones, pero no se identificó ningún mecanismo de participación de los pueblos indígenas en la construcción de las definiciones, de hecho una línea importante señalada en este documento fue la de fortalecer la participación social en la educación, pero tampoco en él se identificaron propuestas o iniciativas para considerar las formas tradicionales de organización, por mencionar un aspecto. Con todo ello, se define como el “enfoque educativo para el siglo XXI” que el Sistema educativo nacional ofrecerá una “educación pertinente, incluyente e integralmente formativa”.

El capitulado referido a la gestión y los “objetivos estratégicos y políticas” no consideró aspectos explícitos referidos a las culturas y la atención de población infantil indígena, considerando sólo aspectos relacionadas con los programas compensatorios, cuya única meta se concentró en articular los programas.

El tema de la atención educativa de la diversidad cultural de los pueblos indígenas, aparece con mayor amplitud en la tercera parte, que concentró los

“subprogramas educativos”. El tema de la atención educativa de la población indígena se puede observar mediante la identificación de señalamientos expresos, el punto de arranque está puesto en el apartado de “Educación Básica” en el que se afirma: “aspiramos al respeto, la tolerancia y la valoración de la diferencia”.

El desagregado de dichas aspiraciones se ubica en los subapartados, para quedar como se enuncian a continuación las acciones en relación con la población indígena, conviene no olvidar que el texto salta de: población indígena a población vulnerable o en desventaja, de manera que los extractos siguientes pueden permitirnos una aproximación más detallada:

Situación de la educación básica y normal.

Equidad y justicia educativas

Principales grupos vulnerables de la población nacional

“La población indígena... [Datos censales], “...a la fecha sólo se han desarrollado esfuerzos aislados de formación y apoyo a docentes que les permitan detectar las diferencia culturales de sus alumnos, atenderlas adecuadamente y utilizar la realidad multicultural del aula como ventajas pedagógicas.”

Programas compensatorios. “Compensar las ausencias de equidad educativa que aqueja a la población en desventaja”

El acceso a los servicios y la permanencia en la escuela. “Identifica como factores externos al SEN, que contribuyen a reproducir la desigualdad en acceso y en la calidad de los servicios a “la forma en que se distribuyen los habitantes... en el territorio nacional”

La visión respecto de la situación de la educación indígena la señala como parte de los grupos vulnerables, para sugerir programas compensatorios. Con dicho nombre podemos extender la explicación a la responsabilidad de Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), instancia a cargo de tales temas. Destaca la explicación respecto al acceso a los servicios y la permanencia, ahora centrada en la distribución geográfica de la población, sin que se haga sugerencias al respecto, pues no aparece la idea de construcción de servicios, de

reubicaciones o de uso de nuevas tecnología para superar tal dificultad. El tema es abandonado aquí, pues tampoco en el apartado de nuevas tecnologías se sugiere su uso para contribuir a superar dicha problemática.

En los subapartados siguientes, referidos a la calidad y los instrumentos para su logro, puestos en la necesidad de ajustes significativos en la gestión, es decir en la revisión y cambio en las funciones asignadas a las instituciones y organizaciones que las integran, para la realización plena de las acciones encomendadas, las referencias identificadas son:

La calidad del proceso y el logro educativo

La organización y el funcionamiento de la escuela. “...prácticas de gestión que no favorecen el mejoramiento de la calidad y la equidad del servicio educativo.” referencia sólo a las culturas escolares.

La reformulación de contenidos y materiales educativos, sin referentes a la diversidad.

La formación inicial y la actualización de los maestros en servicio

Sin referentes a la formación en lenguas o con contenidos “interculturales” y queda sólo en el señalamiento de acceso a “métodos específicos para el trabajo en diferentes circunstancias sociales y culturales”.

Tecnologías de la información y comunicación. Sin referencias

La gestión institucional. Sin referencias.

La federalización y el funcionamiento del sistema. Sin referencia

La evaluación y el seguimiento del sistema. Sin referencia

Los principales retos de la educación básica... “el principal reto de la educación básica es la desigualdad de oportunidades que enfrentan los grupos de la población en situación de pobreza extrema y marginación, quienes con frecuencia pertenecen a grupos indígenas” [opción] flexibilizar y diversificar los servicios...

“...los retos de la justicia y la calidad de la educación en buen medida depende de que se realicen las transformaciones que se requieren en la gestión del sistema educativo... que la escuela se abra la relación con la comunidad que la alberga.”

Es de notarse, dado que se hace hincapié en la interculturalidad en la ampliación y asunción de valores de respeto y “tolerancia”, entre otros, la omisión de ideas en torno a la incorporación de temas como la edición bilingüe de materiales, o conjugar la opción de “flexibilizar y diversificar los servicios” para sugerir alguna variable. Por supuesto es de valorar positivamente que se reconozca como principal reto a resolver el de las desigualdades.

La visión al futuro, apunta los ejes de acción que pueden identificarse más tarde en el accionar de la Secretaría de Educación Pública: el tema de las competencias, la formación inicial y continua de docentes, y una escuela que gestiona su propio desenvolvimiento, a la que por cierto se le atribuyen facultades para diseñar y llevar a la práctica “normas de convivencia”, pero se olvidó mencionar que dicha tarea abarcaría a la estructura completa de los propios subsistemas educativos estatales y del sistema federal, es decir de la corresponsabilidad del propio sistema educativo con sus escuelas.

Visión y objetivos de la educación básica nacional al 2025.

La transformación de la educación básica. Sin referencias

Visión de la educación nacional en el aula, la escuela y la gestión nacional al 2025.

La educación básica que queremos. “...que los alumnos en su tránsito por la educación básica destacan las habilidades comunicativas básicas: leer, escribir, hablar y escuchar...” [¿y el bilingüismo?]

Las prácticas educativas en el aula y en la escuela. “... que la atención a la diversidad social y cultural, el trabajo del maestro en el aula y en la escuela responderá a las diferencias en los ritmos y necesidades de los aprendizajes... El ambiente en el aula favorecerá la atención diferenciada y la variedad de formas de aprendizaje posibles.”

El perfil deseado del profesional de la educación básica. “El maestro... reconocerá la diversidad de los niños... favorecerá la reflexión y el análisis del grupo sobre los perniciosos efectos de cualquier forma de maltrato y discriminación... por razones de género, apariencia física,

edad, credo, condición socioeconómica y grupo cultural de origen o pertenencia.”

Hacia una nueva escuela pública. “A partir de la realización de un diagnóstico de las características de los alumnos, la escuela diseñará y pondrá en marcha medidas específicas para remontar las dificultades, atender la diversidad y brindar el apoyo necesario a los alumnos en riesgo de fracaso escolar. De la misma forma, se procurará que en la escuela se definan y cumplan normas de convivencia que permitan y favorezcan el trato digno, la libre expresión, la participación en la toma de decisiones que afectan a todos, la equidad y la justicia en la vida cotidiana escolar.”

Un sistema de gestión educativa orientado al aula y la escuela. Sin referencia.

Las referencias directas a instituciones específicas que, como parte del propio SEN, se corresponsabilicen del desarrollo de programas y proyectos, no es un tema considerado en el documento. Podemos suponer que la responsabilidad es del propio SEN, cuyo funcionamiento estaría dirigido a superar las desigualdades y garantizar el derecho a la educación. Así en el apartado 1.2.2 sobre los objetivos estratégicos de la educación básica nacional, vuelve a los temas ya señalados: “Garantizar derecho... igualdad de oportunidades...”; alumnos “...adquieran conocimientos fundamentales, desarrollen habilidades intelectuales, los valores y actitudes necesarias...”; y, “... eficacia... de las políticas... centrada en aula y escuela.”

En los “objetivos, políticas, líneas de acción, metas y programas”, punto 1.3 del ProNaE, el subapartado de “Justicia educativa y equidad”, directamente vinculado con la finalidad de combatir la desigualdad, se incluyen cuatro políticas:

- Política de compensación educativa. Con 4 líneas de acción, 3 metas y 2 programas.
- Política de expansión de la cobertura educativa y diversificación de la oferta. Con 15 líneas de acción, 6 metas y 5 programas.

- Política de fortalecimiento de la atención educativa a la población indígena. Con 12 líneas de acción, 18 metas y 6 programas.
- Política de educación intercultural para todos. Con 4 líneas de acción, 5 metas y 3 programas

El reto de superar las desigualdades, particularmente las que viven los pueblos indígenas, tiene un lugar preponderante puesto que la cantidad de componentes de la política que se dirige a ellos es, numéricamente, la más significativa. La primera política se concentra en la operación de un Programa de fortalecimiento financiero y de reorientación de acciones compensatorias, ello recayó en el CONAFE, instancia a cargo de la parte compensatoria, por lo menos en el nombre de los programas que coordina, incluye consideraciones importantes en relación con la diversidad “Canalizar recursos superiores, con base en la inversión por alumno, a la población en condiciones de desventaja y en riesgo de fracaso escolar, para compensar las desigualdades sociales y regionales, para atender la diversidad cultural y lingüística y avanzar hacia la justicia educativa”.

La segunda política pone énfasis en el diseño de modelos flexibles de atención a grupos vulnerables, que como se ha señalado incluye en primer lugar a la población indígena, pero no la toma en cuenta como tal, pues en esta aparece aquí centrada en el diseño de modelos multigrado”; de atención a migrantes; para niños en situación de calle; y de “integración educativa”. Si bien, parte importante de estos grupos incluye a indígenas, la referencia no es directa e incorpora a otros sectores de la población.

La identificación más clara respecto de la visión que se tiene sobre la atención educativa de la población indígena, aparece en las dos políticas restantes.

3.1.1 La diversidad cultural en el Programa Nacional de Educación 2001-2006

Como se ha señalado, en el Programa se opera la homologación de la educación indígena con la educación intercultural, si bien ejercicios como el de Muñoz (2004) ubican a la segunda como la vía oficial de la primera, la homologación llega a percibirse como sustitución. Así se lee en el subapartado que describe la política, “Se promoverá el desarrollo de un modelo pedagógico de atención intercultural bilingüe en la educación básica, para mejorar la calidad educativa en las poblaciones indígenas. Ahora, el objetivo que persigue es redactado de la siguiente manera:

“Objetivo particular 3. “Atender a los grupos indígenas con calidad y pertinencia cultural de manera que alcancen los objetivos nacionales de la educación básica, logren un bilingüismo oral y escrito efectivo, y conozcan y valoren su propia cultura.”

El párrafo da cuenta de los uno de los grandes objetivos que han permeado la educación dirigida a los indígenas y con ello de similitud en el tratamiento histórico: la incorporación a lo nacional; adicionalmente, coloca dos aspectos, uno de ellos de relevancia que se traduce en el redimensionamiento del bilingüismo, por supuesto no hubo reconocimientos sobre la necesidad de apoyar la “normalización” de las lenguas indígenas. El segundo aspecto apunta más a un trato que desconoce la realidad de los pueblos y los ubica como responsables de su propio reconocimiento. En otras palabras, parece que quienes no se conocen son ellos mismos.

Se anula en los hechos uno de los presupuestos de la propia interculturalidad, pues desde ella se recomienda el conocimiento mutuo y el trato horizontal entre culturas. La sustitución de la educación intercultural bilingüe y educación indígena es más evidente en las líneas de acción. Así, la interculturalidad en la práctica se tipifica no sólo como un enfoque o un nuevo modelo pedagógico, sino como el nuevo nombre de la educación indígena. Ello tendría que ser visto como una

interpretación que implica una visión diferente de la educación indígena y de atención educativa de dicha diversidad, y habría que entenderlo como un ejercicio “cientificista” que conlleva una negación de la propia diversidad, si asumimos, como Fornet-Betancourt (s/f) que:

“Las definiciones conceptuales no solamente se articulan, como se señalaba antes, desde marcos referenciales disciplinares, sino que tienden además a formar parte de una construcción teórica. Las definiciones son más que un mero apoyo teórico porque representan, en el fondo, piezas claves en la arquitectura de una teoría, sobre todo cuando ésta busca su consolidación en una elaboración sistemática de sí misma. Y esto presenta nuevamente serias dificultades para una aproximación a lo intercultural, ya que con ello la comprensión de lo intercultural se vería involucrada en un proyecto de construcción teórica y sistemática que, por todo lo dicho anteriormente, no podría ser menos que monocultural. Y preguntamos en tono retórico: ¿qué sentido tendría hablar de lo intercultural de manera monocultural?

Aun así, es en las líneas y las metas donde se concentra la implementación de la interculturalidad en la educación indígena. Nuevamente, con todo y que no hay señalamientos respecto a las instituciones y sus organizaciones, esta política se desarrollaría en la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) que, como se abordará más adelante, generó un conflicto de responsabilidades al ser creada la Coordinación General de Educación intercultural y Bilingüe (CGEIB).

El peso de la interculturalidad está puesto en la educación indígena y no en la educación que se dirige a la población infantil en general. Con todo y que se recomienda la elaboración de contenidos y se establecieron tiempos para ello, no fueron incorporados aspectos sobre las cultura en los Planes y programas de estudio.

Muestra de ello es el Programa de Reforma de la Educación Preescolar, cuyo documento curricular apareció en 2004, proceso que mantuvo el esquema de flexibilidad y de responsabilizar al docente del diseño de contenidos a ser abordados, pues explícitamente no se señalaron diseñaron cursos sobre interculturalidad como parte del esquema de reforma. La desproporción entre la interculturalidad para indígenas y la interculturalidad para la población en general es apreciable en el cuadro 7.

Cuadro 7
Líneas de acción, metas y programas para la interculturalidad. 2001-2006

Dirección General de Educación Indígena	Coordinación General de Educación intercultural y Bilingüe
<p><u>Líneas de acción:</u></p> <p>A. Mediante el impulso de la educación intercultural bilingüe, mejorar la oferta educativa a las poblaciones indígenas.</p> <p>B. 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.</p> <p>C. 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 valoración de la cultura propia.</p> <p>D. Adecuar los planes y programas de educación primaria para incorporar la lengua indígena como asignatura en esta modalidad.</p> <p>E. 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).</p> <p>F. Garantizar que todos los docentes de la educación intercultural bilingüe hablen la lengua de la comunidad a la que sirven.</p> <p>G. Crear una educación secundaria que tenga características de interculturalidad y bilingüismo para alumnos de procedencia indígena.</p> <p>H. 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 valoración de la cultura propia.</p> <p>I. Desarrollar e implantar el sistema de evaluación y seguimiento a los servicios de educación intercultural bilingüe.</p> <p>J. Desarrollar formas de atención pertinente, de</p>	<p><u>Líneas de acción:</u></p> <p>A. Definir, con la participación de los pueblos indígenas, contenidos para la educación primaria y la secundaria que recojan los aportes culturales de los diversos grupos étnicos y culturales que conforman nuestra nación.</p> <p>B. 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.</p> <p>C. 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.</p> <p>D. Diseñar proyectos experimentales de educación básica intercultural bilingüe para población no indígena en regiones con presencia importante de grupos étnicos.</p>

<p>naturaleza intercultural, a los niños y jóvenes indígenas que asisten a escuelas generales, tanto rurales como urbanas, de educación básica.</p> <p>K. Mejorar la equidad de género en la atención a la demanda por educación intercultural bilingüe.</p> <p>L. Desarrollar la capacidad de las comunidades indígena de exigir el pleno cumplimiento del derecho a la educación básica.”</p>	
---	--

<p><u>Metas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Duplicar para 2006, la cobertura de educación inicial indígena. -Asegurar, para 2006, que todas las comunidades que cuentan con escuelas primarias interculturales bilingües o con un servicio del Proyecto de atención educativa a poblaciones indígenas, del CONAFE, cuenten con al menos un grado de educación preescolar. -Lograr que, para el 2005, 95% de los niños indígenas de 6 años ingresen a la escuela primaria. -Aumentar de manera continua los índices de aprobación y de eficiencia terminal en las escuelas primarias interculturales bilingües, de manera que para el 2006 la brecha que actualmente separa estas escuelas de la media nacional haya disminuido en 10 puntos porcentuales. -Mejorar el aprendizaje de las competencias básica de los niños y jóvenes indígenas, de manera que para 2006 la brecha que los separa de la media nacional haya disminuido una tercera parte. -Asegurar, para 2004, que el 95% de los maestros bilingües hablen la lengua indígena predominante en la comunidad a la que sirven. -Desarrollar, para 2003, mecanismos que permitan evaluar el logro del bilingüismo y del conocimiento de la cultura propia para las 10 etnias numéricamente más importantes en el país, y asegurar que en estos casos y respecto de estos objetivos se alcancen, en 2006, avances estadísticamente significativos. -Lograr que en 2004 se incorpore la lengua indígena como asignatura en la educación intercultural bilingüe. -Definir y poner en marcha, para 2004, una propuesta para la renovación curricular, pedagógica y operativa de los servicios de educación inicial y preescolar indígenas. -Diseñar, para 2003, una propuesta de educación secundaria (incluyendo de manera muy importante la telesecundaria) que incorpore una orientación intercultural y la enseñanza de la lengua indígena de la región, e implantarla para el 2006 en la totalidad de las escuelas secundarias, que atienden a población indígena de las 20 etnias numéricamente más importantes del país. -Diseñar, para 2003, alternativas diversas de formación inicial de docentes indígenas y ponerlas en operación en al menos cuatro entidades federativas, para 2004, y en otras cuatro para 2006. -Aumentar de manera consistente la proporción de maestros bilingües que cuentan con licenciatura, de forma que para 2006 la proporción de éstos haya aumentado en 30 puntos porcentuales. -Capacitar al 80% de los docentes y directores bilingües para 2006. -Diseñar, para 2003, una propuesta de enseñanza del español como segunda lengua entre poblaciones indígenas en las que se está perdiendo la lengua materna. Lograr que estas propuestas operen en el 20% de su universo de aplicación para 2006. -Identificar, para 2002, a los niños y jóvenes indígenas que asisten a escuelas generales y diseñar, para 2003, una propuesta de educación intercultural en escuelas generales con concentración de niños indígenas, tanto en zonas rurales como urbanas. -Implantar, en 2003, experiencias de educación intercultural en escuelas primarias que atiendan a niños indígenas, y lograr que para 2006 los aprendizajes derivados de estas experiencias se apliquen en 40% de las escuelas generales a las que asisten niños indígenas. -A partir de 2002, reducir la brecha de género en escuelas de educación intercultural bilingüe, de manera que para 2006 ésta haya descendido en 5 puntos porcentuales. -Diseñar, para 2002, una propuesta de capacitación a padres y madres de familia de comunidades indígenas respecto de sus derechos y obligaciones, y lograr que para 2006 se haya alcanzado una cobertura de 30% en las comunidades atendidas en la modalidad. 	<p><u>Metas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 las diversas asignaturas del currículo de educación secundaria, en sus diversas modalidades. -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 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 de 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 en materia de educación intercultural.
--	--

Programas:	Programas:
1. Programa de fortalecimiento de las escuelas de educación intercultural bilingüe	1 Programa de Desarrollo Curricular para la Educación Intercultural en la Educación Básica.
2. Programa para la formación y desarrollo profesional de docentes y directivos de educación intercultural bilingüe	2 Programa de Formación y Actualización de Docentes en Educación Intercultural y de Valores.
3. Programa para el fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe	3 Programa de Educación Informal a Población Abierta sobre la Riqueza de Nuestro País Multicultural.
4. Programa para el desarrollo de innovaciones en materia de educación intercultural bilingüe	
5. Programa de equidad de género en servicios de educación destinada a poblaciones indígenas	
6. Programa de atención intercultural a niños y jóvenes indígenas que asisten a escuelas generales (urbanas y rurales)	

Fuente: SEP. Programa Nacional de Educación. 2001-2006

El peso puesto en las definiciones para la educación indígena, dan cuenta de la incorporación de demandas históricas; entre otros, el diseño de contenidos, la asignatura de lengua indígena, la pertinencia cultural de los modelos y estrategias. Sin embargo, utilizando el modelo de reflexión de Law (1998), respecto a las tácticas del poder y su enfoque en la ciencia, podemos apuntar que el discurso se estructuró para aceptar el enfoque de la interculturalidad como equivalente al de educación indígena, se utilizó un esquema que apuntaba a la justificación científica de las ventajas del concepto para enfrentar el reto de la calidad y la equidad en una modalidad rezagada por efecto de las propias políticas educativas. De forma que como afirma a Law (1998) “frequentemente se ofrecen explicaciones sobre el desarrollo del conocimiento que son planteados en términos de intereses sociales imputados a actores o a los grupos a los que éstos se supone que pertenecen”; se traducen las demandas de los pueblos indígenas, pero en lugar de apuntar a su propia incorporación en la toma de decisiones, en el diseño de mecanismos de consulta se concluye por señalar que, en los hechos, hay que rescatarlos, hacer que vean –ellos- sus propias ventajas; cuando precisamente lo que han señalado los diferentes voceros de los pueblos indígenas, lo que se demanda en el fondo, es que sean los no indígenas quienes valoren sus conocimientos, sus saberes y lo que, desde ellos, puede construirse y recogerse como ventaja para el desarrollo de la sociedad.

Destaca que se incluya en las líneas y metas de la política intercultural la participación de las “organizaciones y grupos indígenas, contenidos interculturales a las diversas asignaturas del currículo de educación primaria”, pero ello mismo no se propone para el caso de la Política para la educación indígena. Un dato más impactante respecto de la distancia entre el discurso de la política educativa para la atención a la diversidad cultural y el cálculo para su realización efectiva está dado por la dimensión presupuestal, en el caso de la Política de educación intercultural para todos, no superó en el histórico, los 50 millones de pesos, mientras que en el este caso de la DGEI, considerándola la instancia a normativa a nivel federal de la educación indígena, e instancia responsable de la edición de los libros en lenguas indígenas, cuya acción corre con cargo a su presupuesto (cuadro 8), el monto no superó los 190 millones. Así, puede apreciarse la dimensión que se estaba otorgando a la Política educativa hacia los pueblos indígenas, tasada por debajo, muy por debajo, de las expectativas puestas, por ejemplo, en comparación con el impulso de la política compensatoria.

**Cuadro 8
Presupuesto de la DGEI. (2000-2008)**

313 Dirección General de Educación Indígena 2001		
Año	PRESUPUESTO	
	ORIGINAL	EJERCIDO
2000	95,619,300	105,705,474
2001	182,123,681	120,717,429
2002	176,823,386	128,969,968
2003	156,220,500	132,045,738
2004	153,026,998	135,954,030
2005	159,790,477	136,119,502
2006	163,102,427	135,143,422
2007	175,158,761	165,220,520

Fuente: DGEI

Al cierre de la administración 2000-2006, la situación no varió. De hecho, quedó por debajo de las propias expectativas de la Política compensatoria, así lo determinó la Auditoría Superior de la Federación quien concluyó: “La situación no es nueva... [tanto al cierre de 2006 como] Al fiscalizar la Cuenta Pública 2005, asentó que el número de personas que demandaban servicios de educación comunitaria era de 654 mil 500, pero el consejo atendió entonces sólo a 294 mil 400 (aun cuando su previsión era de 324 mil 400). Las personas que quedaron fuera de todo sistema educativo ese año sumaron las 360 mil 100.”²⁵ Monto prácticamente cinco veces menor que la matrícula atendida en la modalidad de educación indígena, como se ha hecho mención. Un dato adicional es que el presupuesto otorgado para CONAFE en su componente compensatorio, en 2000, fue superior a mil 200 millones de pesos, con un monto de más de 5 mil millones, que incluyen los subsidios a las entidades (SHCP; 2000-2010).

Par el año 2008 el presupuesto asignado a las funciones compensatorias fue superior a los 2 mil millones de pesos. Por supuesto los resultados no son equiparables.

3.2 El Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (PROSEDU)

Si el ProNaE 2001-2006 puede considerarse un compendio de líneas de acción y metas, el PROSEDU puede calificarse más bien de austero. Su diseño, la exhaustividad en la descripción de líneas es notoriamente diferente. Empero el

²⁵ Los datos son desagregados por la revista electrónica Contralínea, en donde se incluye el señalamiento realizado por la ASF respecto a que en la auditoría 07-1-11L6W-07-0492, se concluyó que los sistemas de control interno del Conafe son deficientes, ya que no permitieron verificar los siguientes aspectos: Correcta focalización de la población objetivo de la educación comunitaria; Cumplimiento del calendario escolar y de las horas clase establecidas; Entrega de apoyos económicos y paquetes de material didáctico a los instructores comunitarios; Entrega de lotes de mobiliario escolar y bibliotecas comunitarias a los centros de trabajo; Nivel de escolaridad de las figuras docentes; Asistencia de las figuras docentes al curso de formación y capacitación; Número de beneficiarios de los programas Financiamiento Educativo Rural y Sistema de Estudios a Docentes, fecha de entrega de los apoyos y mecanismo de pago de los mismos, la información se encuentra en contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/10/04/fracasa-conafe-en-llevar-educacion-a-comunidades-rurales/.

arranque en el tema de la diversidad es considerablemente mejor, pues en la primera parte con el título de “La educación ha tenido y tiene un papel fundamental en el desarrollo de México” se afirma: “También hemos alcanzado un mayor reconocimiento, valoración y respeto a las ricas y diversas expresiones culturales que forman parte de la sociedad mexicana. Nos identificamos como una sociedad multicultural, pluriétnica, con costumbres, tradiciones, lenguas, ideologías y religiones diversas que integran el amplio y variado mosaico de nuestra identidad nacional”. En él, el principal reto ya no es la desigualdad, de la que se señala se avanzó “en reducir las inequidades de género y regionales de los servicios educativos”.

Ahora el señalamiento apunta a los resultados educativos, el tema es puesto en la finalidad de que el SEN “forme a sus futuros ciudadanos como personas, como seres humanos conscientes, libres, irremplazables, con identidad, razón y dignidad, con derechos y deberes, creadores de valores y de ideales”. La valoración de la diversidad cultural ya no aparece en el conjunto de componentes, el nuevo señalamiento es que los “alumnos han de encontrar las condiciones adecuadas para el desarrollo pleno de sus capacidades y potencialidades; de su razón y de su sensibilidad artística, de su cuerpo y de su mente; de su formación valoral y social; de su conciencia ciudadana y ecológica”. Los aspectos derivados del respeto a la diversidad de la valoración, si tomamos en cuenta el dato precedente se considera realizado en esta última cita. Ahora se trata de cuidar lo conseguido:

“deben aprender a ejercer tanto su libertad como su responsabilidad; a ejercer con libertad y responsabilidad su sexualidad; a convivir y a relacionarse con los demás; a sentirse parte esencial de su comunidad y de su país; a cuidar y enriquecer nuestro patrimonio natural, histórico y cultural; a sentirse contemporáneos y continuadores de quienes han contribuido a crear al México libre y democrático en que vivimos.”

De acuerdo con ello, los alumnos desarrollaran y mantendrán su compromiso con la “responsabilidad y la participación”, se consideran ahora importantes “la formación de los niños y jóvenes de acuerdo con los valores cívicos y éticos” lo que posibilitaría el trato igualitario y el respeto a las diversidades. Ello se acompaña también de la identificación de organismos coadyuvantes, su desagregación se coloca por separado, a diferencia del ProNaE en el que se asumía el trabajo educativo como responsabilidad del Sistema, de manera completa; en el PROSEDU se enuncia a la SEP y otros organismos, de manera que la idea inmersa en el documento anterior se omite, pues las dependencias que se enuncian son instancias sectorizadas a la propia SEP.

Adicionalmente, el peso está puesto en los indicadores que supondrían avances y resultados de la política educativa. Así se agrupan las acciones en 6 objetivos, con estrategias y líneas para cada uno y, posteriormente incluye como temas “transversales” a: la evaluación, la infraestructura y al sistema de información. En otras palabras, a diferencia del programa anterior cuyo arranque era la gestión, la centralidad educativa de la escuela, entre otros, en este se ponen énfasis en la detección y reporte de avances.

Cabe destacar que el tema de la evaluación, aunque termina por imponer una visión cuantitativa que se traduce en incrementos porcentuales en la identificación numérica de resultados y no en objetivos procesuales; así como el tema de la infraestructura, aunque aparece como tema transversal, cobra relevancia no sólo por los montos presupuestales, sino porque es una actividad asignada al CONAFE.

El componente de acción de gobierno se colocó ahora en la Alianza por la calidad de la educación, definida como mecanismo de coordinación entre el Sindicato de maestros (SNTE) y el gobierno federal, con la finalidad de “impulsar una

transformación por la calidad educativa” y convocar a “otros actores indispensables para esta transformación: gobiernos estatales y municipales, legisladores, autoridades educativas estatales, padres de familia, estudiantes de todos los niveles, sociedad civil, empresarios y academia, para avanzar en la construcción de una Política de Estado.” La afirmación de que este instrumento se colocó como la acción de gobierno es observable en el procedimiento de operación, ya que los 10 temas planteados se transfieren a cinco mesas de coordinación, de forma que su realización estará supeditada al acuerdo conjunto de la SEP y el SNTE²⁶, aún y cuando se incluye a otras secretarías como Salud, Hacienda y Desarrollo Social.

3.2.1 La diversidad cultural en el PROSEDU 2007-2008

El modelo sugerido para el desarrollo de la educación básica estará basado en “competencias”. Sin embargo, la definición de competencias, no incluye el tema de la interculturalidad, considerando que se señala en el documento como necesidad el desarrollo de valores para convivencia, la tolerancia y la responsabilidad. De hecho, se utiliza el concepto para hablar de trato igual entre cultura, de tú a tú, se olvida, como lo señala Fernet-Betancourt (s/f) que:

“En primer lugar creo que hay que hacerse cargo, al menos como posibilidad, de que la pregunta por la definición de lo intercultural puede significar una pregunta cuya universalidad no deba darse por supuesto sin más, ya que es una pregunta muy “occidental”, es decir, una pregunta que se inscribe en la lógica de la cultura científica de

²⁶ En los hechos, el SNTE se hace de la coordinación completa, con el nombramiento de un Subsecretario de educación básica, que resulta ser familiar político (yerno) de quien dirige al sindicato; así, se trata de juez y parte al mismo tiempo. Por el hecho que señala Braslavsky (2000) “Entendemos... un discurso o una práctica efectivos como aquellos que pueden incidir fuertemente en la direccionalidad de las políticas educativas. Ese espectro está, por supuesto, determinado por las relaciones de poder; pero también por las opciones subjetivas, ya sean individuales o colectivas, que se asocian a un determinado escenario y a las formas de concebirlo” . Así, no podemos negar la enorme posibilidad de que la persona al frente de la Subsecretaría –por volumen, presupuesto y estructura, la más grande de las que integran la SEP-, actúe de acuerdo con las opciones subjetivas que se derivan de su propio entorno.

Occidente en tanto que cultura basada en gran parte en el “arte” del saber definir y clasificar. En este sentido, pues, la pregunta por la definición de lo intercultural podría conllevar una cierta violencia para otras culturas que no le dan al momento de la definición conceptual la centralidad que le otorga la cultura científica que ha configurado el mundo occidental.”

La generalización del término da por supuesto que su significado es entendido por todos y de la misma forma, se omite por ello la descripción de sus componentes. Al igual que en el caso de la diversidad cultural, en ambos casos, siguiendo con la reflexión de Fonet-Betancourt, “habría que empezar por preguntar no por la definición que podemos dar de lo intercultural sino más bien por los recursos culturales y conceptuales de que disponemos para nuestras definiciones”. La redacción del PROSEDU adiciona el concepto prácticamente como adjetivo, sin presentar una interpretación en las primeras definiciones, de la misma forma olvida hacer señalamiento alguno sobre la diversidad en el Objetivo 1, no sólo por ser el primero, sino porque en él se aborda la tarea básica asignada para esta administración al SEN, cuyo centro es “Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional”.

En el “Objetivo 2. Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad”, que se hacen señalamientos al respecto, ahora puestos en la educación inicial y para sectores de la población que migran y para “hijos de jornaleros agrícolas”, considerando para el primero un “currículo”, mientras que para el segundo se trata de un “modelo pedagógico”, la redacción quedó de la siguiente forma:

“Instituir un currículo básico para la educación inicial, con enfoque integral, orientado al fortalecimiento del desarrollo físico, afectivo, social

y cognitivo de las niñas y niños de 0 a 3 años de edad, tomando en cuenta la diversidad sociocultural del país...

Desarrollar un modelo pedagógico de educación básica intercultural para los hijos de jornaleros agrícolas inmigrantes y emigrantes, pertinente al contexto de esta población, así como los mecanismos de seguimiento académico que les aseguren la continuidad de sus estudios, en sus comunidades de origen y de destino.”

Para los casos de preescolar y primaria se consideró la idea de “promover la atención educativa intercultural”, en ellos no se construirá un currículo que atienda a la diversidad cultural, ni de un modelo pedagógico intercultural, de manera que el señalamiento quedó explicitado sólo en la atención a menores jornaleros agrícolas y bajo la responsabilidad de CONAFE.

Si hay que destacar que se adiciona en este documento un apartado exclusivo para “Atención a la diversidad lingüística y cultural”, que no se despegó de la idea histórica de la presencia de las lenguas, de forma aislada y sin vínculos descrito con los diseños de currículos o de modelos educativos.

Como se ha señalado, no se ha desarrollado una política lingüística, y menos una política lingüística educativa que sume a las lenguas nacionales. Sin embargo, en este documento se hace un ejercicio para solventar este pendiente. La tarea queda asignada como instancia coordinadora al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) desde el que se buscará “incidir”, y se señala a las otras dependencias con responsabilidades en la atención de la población indígena, a manera de coadyuvantes. Lo que resalta del tema es que no se instruye, el Programa olvida su rectoría política y la deja en la posibilidad (o no) de que el INALI incida, valga la redundancia, sólo en la educación indígena anulando el carácter de lenguas nacionales, si bien se incorpora la tarea para su inclusión en el sistema educativo nacional, no se incorporó en la responsabilidad a la Dirección

General de Desarrollo Curricular o la Dirección General de Materiales Educativos; el punto 2.19 vuelve al discurso que se esperaba, pero olvida responsabilizar a quienes de acuerdo con el Reglamento interior de la SEP, tendrían la responsabilidad de concretarlo, hay que hacer hincapié en el hecho de que la atención quedó en el fortalecimiento de las lenguas, sin conexiones con los contenidos o con los diseños curriculares o los enfoques pedagógicos, como se aprecia en el texto:

“2.19 Incidir, desde el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), en el fortalecimiento de la educación indígena, impartida en la lengua de la población indígena y en español, con los enfoques intercultural y multilingüe, para que se caracterice por su calidad y altos índices de aprovechamiento; así como en el sistema educativo nacional para avanzar en el reconocimiento de los pueblos indígenas con todas sus características.

- Promover la colaboración del INALI; INEA, CONAFE, Dirección General de Educación Indígena y la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, en la elaboración de propuestas de normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudios, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos relativos a la capacitación en lenguas indígenas.
- Profesionalizar las actividades de intérpretes, traductores y agentes educativos en lenguas indígenas y otras funciones que sean susceptibles de acreditación y certificación mediante procesos de reconocimiento al aprendizaje previo y de formación.
- Vincular las actividades de profesionalización de los agentes educativos, técnicos y profesionales bilingües con programas de licenciatura y posgrado, así como con diplomados y cursos de especialización, actualización y capacitación.
- Elaborar materiales que incidan en la erradicación del racismo y la discriminación lingüística.
- Impulsar el conocimiento y disfrute de las lenguas indígenas nacionales, así como la enseñanza de las mismas a la población hispanohablante.

2.20 Contar con información actualizada sobre la diversidad lingüística del país para fomentar, con un enfoque multilingüe, el conocimiento, aprecio y respeto de las lenguas indígenas nacionales e incidir en su fortalecimiento, desarrollo y preservación.

- Catalogar las lenguas indígenas mexicanas y colaborar con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en la elaboración de metodologías para el desarrollo de un censo sociolingüístico.
- Realizar talleres sobre la diversidad lingüística en diferentes zonas del país, para identificar cómo son denominadas las lenguas por su comunidad, analizar la inteligibilidad entre las variantes lingüísticas.
- Organizar, colaborar y participar en eventos relativos a las lenguas indígenas –de carácter internacional, nacional y regional–, con la participación de especialistas y hablantes de lenguas indígenas.
- Conformar y establecer los mecanismos de consulta con el Comité Consultivo para la Atención a las Lenguas Indígenas en Riesgo de Desaparición.
- Realizar investigación básica y aplicada que permita vigorizar el conocimiento de las lenguas indígenas.
- Aplicar la normalización lingüística en campos tales como la alfabetización, la elaboración de diccionarios prácticos, gramáticas populares y cursos de lenguas indígenas.
- Ampliar el ámbito social de uso de las lenguas indígenas.

2.21 Diseñar, proponer e impulsar una política transversal que propicie el ejercicio de los derechos lingüísticos, así como el uso de las lenguas indígenas en los diferentes ámbitos de la vida social y pública.

- Informar y sensibilizar a las instituciones de los tres órdenes de gobierno respecto de la diversidad lingüística nacional, los derechos aplicables en la materia, así como respecto de la normatividad del uso lingüístico, de nomenclaturas y otras convenciones correspondientes.
- Realizar diagnósticos sobre la aplicación de los derechos lingüísticos en diferentes ámbitos.

- Promover el uso de las lenguas indígenas en los medios masivos de comunicación.
- Producir materiales para la difusión, comprensión e instrumentación de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas dirigidos a la población en general, a las comunidades indígenas y a las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

El siguiente gran señalamiento a la interculturalidad, aparece en el objetivo 4, en el marco de la formación en valores, cuya expresión práctica son talleres y libros, como se observa en los dos últimos párrafos, mientras que el fortalecimiento de programas y la contribución a una “cultura de la convivencia” quedaron sólo enunciados y sin traducción o asignación de responsables:

“Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural.

Educación básica

4.1 Articular en la formación ciudadana los temas emergentes que apoyen la reflexión y actuación de los estudiantes: derechos humanos, medio ambiente, interculturalidad, equidad de género, cuidado individual y colectivo de la salud y la seguridad, aprecio y desarrollo del patrimonio cultural y natural, la rendición de cuentas, entre los principales.

- Fortalecer las iniciativas y los programas dirigidos a la formación integral de la persona, en los que la participación y el ejercicio de la ciudadanía, el cuidado de la salud, el medio ambiente y el patrimonio cultural y natural sean actividades regulares del aula y la práctica docente.
- Contribuir a construir una cultura de convivencia y participación, igualitaria y apegada a las leyes, intercultural, respetuosa y sin recurso a la violencia, a partir de la experiencia escolar.

- Intensificar la oferta de experiencias y talleres para profesores, en educación en valores, derechos humanos, formación ciudadana, educación intercultural y educación para el desarrollo sustentable.
- Diseñar libros de texto y materiales interactivos sobre valores civiles y éticos como la tolerancia, la solidaridad, el respeto a las diferencias, la honestidad, la cultura de la transparencia, la defensa de derechos humanos y la protección del medio ambiente, dirigidos a alumnos, maestros y padres de familia.”

Tanto en este documento, como en su antecesor, la distinción de la política educativa para la atención de la diversidad cultural, desde discursos de integridad e inclusión, de resolución de desigualdades y de respeto y búsqueda de la equidad, iguala su accionar al parcializar la atención, en determinar sin la participación “de los diversos” las definiciones básicas, y en generalizar desde el discurso de la interculturalidad, la idea de que esta es solución, a la vez que nombre y ejemplo de voluntad. Por supuesto hay temas y logros que destacar, no sólo en términos cuantitativos como el incremento de la cobertura o la eficiencia terminal, también en términos cualitativos se presentan avances importantes, como la conformación de nuevas instancias, la ampliación del debate en torno de la educación de la población indígena y un marco normativo mucho más completo, que en conjunto hacen posible reconocer mejoras tanto en la percepción como en el posicionamiento de nuevos puntos de partida.

3.3 Las instituciones de atención

Desde 1978 no se realizaban ajustes o creación de dependencias con el objetivo impulsar los esfuerzos en la atención de la población indígena. La identificación de las instituciones, lleva a considerar no sólo a las dependencias entendidas como las organizaciones cuya finalidad es conducir o brindar educación básica, lo que en términos prácticos tiene una respuesta automática, pues para el caso de este país las escuelas públicas son las encargadas de ello. Sin embargo, es necesario

considerar en conjunto a las normas que regulan y dan forma a este tipo de educación, de manera que, en términos amplios se ha considerado a las Instituciones como las reglas del juego en una sociedad (North; 1993), entre las que se encuentran tanto la Constitución Política como la Ley General de Educación, de forma que en este espacio centraremos la descripción en las organizaciones o dependencias federales a cargo de la educación indígena y aquellas que sin tener responsabilidades directas en el tema de la educación básica, si tiene una fuerte influencia en temas vinculables pero evidencian, quizá de mejor manera, la forma que adquiere la política pública.

En principio es necesario no desconocer que gran parte de las regulaciones en material indígena de los últimos años son producto más del empuje y accionar de los propios “movimientos” y agrupaciones de indígenas y que en ello tuvo influencia el conflicto armado en Chiapas en 1994 entre otros factores, más que la convicción gubernamental sobre la necesidad de ajustes.

El periodo comprendido entre los documentos rectores de la política educativa, es después de 1940, con la excepción en el cambio de nombre y la precisión de funciones que dan origen a la Dirección General de Educación Indígena, el momento de mayor producción en torno a la atención educativa de la diversidad cultural. Se generaron dependencias públicas en el ámbito federal, con intervención en el terreno educativo así como dependencias que sin responsabilidades directas en este ámbito, intervienen en aspectos relacionados con él.

En primer lugar se ubica la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)²⁷-que sustituye al Instituto Nacional Indigenista (INI), con la aprobación de la Ley para su creación-, que entra en vigor el 5 de julio de 2003, como un organismo descentralizado de la Administración Pública, no sectorizado,

²⁷ www.cdi.gob.mx

a diferencia del INALI. Entre los principios que rigen su funcionamiento destaca el que señala: “Promover acciones contra la discriminación o exclusión social y para la construcción de una sociedad incluyente, plural, tolerante y respetuosa de la diferencia y el diálogo intercultural”. Así, desde argumentos como el “desarrollo de los pueblos indígenas” sus actividades incluyen el funcionamiento y operación de los Albergues escolares, centros cuyo objetivo es contribuir “al desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas, en lo que se refiere a educación, salud y alimentación, apoyando a la niñez y juventud indígena, para que ingresen y culminen sus estudios en los diferentes niveles académicos, brindándoles hospedaje y alimentación.

Además, se promueve la atención a la salud, se fomentan actividades de recreación y esparcimiento y, se impulsa el fortalecimiento de la identidad cultural”. La existencia de 1097 albergues de acuerdo con datos de la DGEI y que oscilan hasta una cantidad de 1113, según datos de la CDI, en 21 entidades federativas, dato este último en el que coinciden ambas dependencias, coloca entre las funciones de la Comisión el tema educativo cuando menos en la corresponsabilidad con la SEP y particularmente con la DGEI, en tanto existe un acuerdo previo (1988) por medio del cual el INI, ahora CDI, es responsable de financiar el funcionamiento de los Albergues, mientras la DGEI es responsable de nombrar al encargado de cada uno y apoyar el desarrollo educativo de los beneficiarios que a ellos asisten.

El segundo caso es el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas²⁸. (INALI), creado con la Ley de Derechos Lingüísticos... como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, de servicio público y social, sectorizado en la Secretaría de Educación Pública y con la finalidad de: a) Promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional; b) Promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo

²⁸ www.inali.gob.mx/

del conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación; y c) Asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia. Este es el depositario de la tarea de articular y diseñar, en coordinación con los tres órdenes de gobierno, “estrategias e instrumentos para el desarrollo de las lenguas indígenas nacionales”

Asimismo y entre otras atribuciones, tiene a su cargo la tarea de “Formular y realizar proyectos de desarrollo lingüístico, literario y educativo”, para lo cual tiene facultades que le permiten el establecimiento de convenios con organismos públicos y privados para el cumplimiento de sus funciones. La incorporación de aspectos relacionados con la educación permite que este Instituto sea uno de los organismos con un papel preponderante en la atención educativa a la diversidad cultural de la población infantil indígena.

Posteriormente, se crea la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe²⁹ (CGEIB), nombre recientemente modificado adicionando una “y”, para quedar como Intercultural y Bilingüe. Así por Acuerdo del Ejecutivo Federal del 22 de enero de 2001, esta Coordinación surge, con el argumento de la Interculturalidad como enfoque que permite una mejor atención educativa a la diversidad cultural. Sin embargo y aunque actualmente se reconoce que esta visión es mucho más amplia y que incluye a todos; en sus atribuciones y funciones se particulariza a la población indígena, como destinataria de sus actuaciones, y en general se habla de “sectores de la sociedad”.

Así, de sus tres objetivos, en dos se considera como destinataria a la población indígena, mientras que en el tercero se generaliza a “todos los mexicanos”. Sin mucho análisis, puede señalarse de primera visión que los objetivos de esta instancia, pueden duplicar los que ya tenía asignadas la DGEI. La novedad en este caso estriba en el carácter de interculturalidad, no sólo en el nombre sino en

²⁹ <http://eib.sep.gob.mx>

la tipificación de sus acciones, respecto de la atención educativa de la población infantil indígena.

La última de las instancias que conforma el eje de organismos con responsabilidades en la atención educativa a la población indígena, y en este caso de forma directa junto con la CGEIB, es la Dirección General de Educación Indígena³⁰. Heredera, según su historia, del Departamento de Educación y Cultural para la Raza Indígena creado el 1921, y pasando por el Departamento de Asuntos Indígenas (1936-1946), hasta la Dirección General de Educación Extraescolar en el Medio Indígena, antecesor directo de la DGEI, creada formalmente en 1978.

Actualmente, tiene como objetivos: a) Contribuir a la obtención de logros educativos que se reflejen en el mejoramiento de los indicadores a través de la operación de un modelo educativo para la niñez indígena, considerando su lengua y cultura como componentes del currículo; b) Elevar la calidad educativa con equidad a través del fortalecimiento de la corresponsabilidad con las autoridades educativas de las entidades federativas; y, c) Contar con una planta docente de apoyo educativo y de gestión con altos perfiles de desempeño y con acceso a oportunidades de certificación, profesionalización y formación continua.

Hasta 1992, con el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica, la DGEI era responsable directa de la operación de los servicios de educación básica indígena (inicial, preescolar y primaria). Posteriormente, y ya en el marco de la federalización, entendida como descentralización, esta Dirección General quedó, de acuerdo con el Manual General de Organización de la SEP, con atribuciones para “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, así como difundir los vigentes, cuidando que tengan una orientación intercultural y bilingüe que asegure la formación

³⁰ <http://basica.sep.gob.mx/dgei/>

integral de los alumnos pertenecientes a los diferentes grupos étnicos, además de que protejan y promuevan el desarrollo de sus lenguas, costumbres, recursos y formas específicas de organización”.

Adicional a las dependencias antes mencionadas, existen otras como el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), que cuenta con un programa de alfabetización en lenguas indígenas para personas de 15 años o más.

Así, se dispone de una instancia a cargo, en sentido amplio, del desarrollo de los pueblos indígenas, una instancia a cargo de la política lingüística, una instancia a cargo de la interculturalidad para todos y una instancia a cargo de la educación indígena, de programas de atención educativa a mayores de 15 años y los respectivos en términos de la salud. Estamos frente a una política de gobierno que puso el acento en la generación de instituciones responsables de la atención a la población indígena. Ellas sin embargo no se ubican articuladas para generar una política de estado. Si, discursos de atención a esta población tipificada como vulnerable o vulnerada, por la confluencia con indicadores de pobreza, desde los que se argumenta soluciones como la inclusión, la equidad y el combate a la desigualdad. La revisión de los documentos rectores de la política educativa evidencia en principio su desarticulación.

Si bien esta prescrita la coparticipación a través de los consejos directivos de la CDI y del INALI, en los que participan las otras dependencias, no se aprecia una articulación de esfuerzos en el diseño de la política educativa. Por el contrario, por lo menos en el caso del INALI y la DGEI existe duplicidad de funciones en lo relativo al fortalecimiento de las lenguas indígenas, sin que se perciba en ambas el cambio de nombre para hablar de lenguas nacionales.

En cuanto a la CGEI y la DGEI, como se ha descrito, se enciema el concepto de interculturalidad sin llegar a concretarse éste en la estructura operativa del propio

sistema educativo o sin concretarse cambios significativos en los planes y programas o en el diseño amplio de currículos que pudieran considerarse como interculturales, de manera que en el mejor de los casos se cuenta con una línea de construcción de la política relacionada con la población indígena, impulsada fundamentalmente por sus agrupaciones y la emergencia del movimiento indígena, y otra línea de construcción de política intercultural impulsada por instituciones de gobierno y espacios académicos, (en una especie de neo indigenismo) que logra confluir en aspectos comunes, como el señalado en el PROSEDU respecto de una incipiente política lingüística coordinada por el INALI. Lo que obligaría a tomar con mayor seriedad la sugerencia que hace Fornet-Betancourt (s/f):

“aunque se adornen a veces con rasgos interculturales, siguen siendo tributarias (y reproductoras) de procesos de socialización y de educación claramente determinados por las normas y los valores de las llamadas “culturas o tradiciones nacionales”, esto significaría empezar a cultivar esa disposición a aprender a pensar de nuevo; es decir, empezar por reconocer nuestro analfabetismo intercultural y volver a la escuela, por decirlo así, para aprender a leer el mundo y nuestra propia historia desde los distintos alfabetos que nos ofrece la diversidad de las culturas”.

En las dos últimas décadas la DGEI, se había mantenido como una dependencia a la expectativa de mejores intenciones, tanto programáticas como presupuestales. Su actuación se concentro en la repetición de un conjunto básico de acciones, donde destaca la reimpresión de libros de texto en lenguas indígenas, y que coyunturalmente aprovechaba los cambios, el inicio o fin de una administración federal, para sugerir acciones diferentes, como se aprecia en el documento interno de trabajo denominado “Estrategia 2005-2006”, en el que se señalan acciones innovadoras, cuando menos, en términos gestivos relacionados con la

regionalización de los esfuerzos, ejercicio que se ve continuado en el documento “De la gestión al tequio. Estrategia de fortalecimiento de la gestión para la calidad en educación indígena”, de reciente aparición. Ello se tradujo en posibilidades de impulso a nuevas iniciativas de forma excepcional dejando de lado el seguimiento continuo y puntual de lo que sucedía en las entidades.

El abandono de la educación indígena se observa tanto en el trabajo de la DGEI en función del impulso de iniciativas de largo aliento con las entidades, como en el propio funcionamiento y respaldo a la DGEI en el marco de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) y de la Secretaría de Educación Pública (SEP), de lo que da cuenta su presupuesto histórico promedio ubicado en los 150-170 millones de pesos anuales en el periodo 2000-2008. Esto se explica, en mucho por la duda respecto a las ventajas de diferenciar o no la atención educativa a la población indígena.

Duda que aún manifiestan organizaciones como el Observatorio ciudadano de la educación (2008), quien se pregunta, y se responde:

“¿Fue equivocado crear un subsistema de educación preescolar y primaria especialmente para indígenas? En 1976, y como producto de la lucha de grupos de antropólogos y maestros indígenas, se decide crear la Dirección General de Educación Indígena con el fin de ofrecer una educación bilingüe y bicultural a este sector poblacional. Parecía la mejor manera de llevar una educación pertinente a las poblaciones indígenas, sin embargo, parece haber indicios de que efectivamente segregar a los indígenas en un sistema educativo propio no ha rendido los resultados esperados, sino todo lo contrario”.³¹

³¹ No omito hacer mención de un detalle que llama la atención, pues el número del Observatorio ciudadano de la educación en que se revisa el caso de la educación indígena fue coordinado por Sylvia Shmelkes, quien fuera la primer titular de la Coordinación de Educación Intercultural Bilingüe.

Sin embargo, el tratamiento desde la estructura de la propia SEP, así como en el caso de muchas visiones generadas desde la academia, no se mostraron favorables a reconocer o sugerir si la existencia de la DGEI, como logro de antropólogos e indigenistas y como una expresión que diferenciaba la atención educativa de la población infantil indígena, suponía modificaciones en otros ámbitos. De hecho el tema se escapó por la tangente, pues todavía se pueden identificar voces que apuntan a encuadrar la atención a la diversidad cultural en expresiones como las que se resumían en la “flexibilidad” de los currículos o la posibilidad de “la inclusión de la población indígena al SEN”.

La apuesta teórica planteada como alternativa fue la interculturalidad³². El grado de exclusión que los enfoques, desde el discurso de la integración, promovieron a través de atenciones homogéneas, volvieron a omitir la posibilidad de que las diferentes visiones puedan contribuir al diseño de alternativas novedosas, como la Red de profesionales que se impulsa en Chipas o la conformación de recursos que desde el uso de las nuevas tecnologías plantean la enseñanza de lenguas indígenas a través de internet, como se han diseñado en la península de Yucatán, en ambos casos de construcción reciente, y como efecto identificable de ejercicios de coordinación interinstitucional.

Lo que obliga a no desconocer las dificultades inmersas en las diferentes visiones, una propuesta de reconocimiento de la diversidad no podría avanzar evadiendo a visiones distintas y hasta contradictorias, sino promoviendo confluencias que permitan cursos diferenciados para la generación de alternativas que coinciden en la necesidad de que los esfuerzos contribuyan a la mejor formación de toda la población, de que adquieran herramientas para desempeños futuros cívicos, profesionales o personales exitosos, para los indígenas y para la población en general. Se trata de cursos diferenciados que den peso a la composición

³² Ya en 1973, Aguirre Beltrán, hablaba de “Educación para la comprensión intercultural”.

pluricultural y plurilingüe de la sociedad mexicana, y que puede sumar tanto las explicaciones derivadas de las distintas visiones culturales, como de las lenguas que explican dichos saberes y procedimientos.

Lo que contribuiría a la toma de datos para la construcción de definiciones con base en las características básicas de los destinatarios de los servicios educativos, de su constitución cultural y de su participación activa.

4. Diversificar la política educativa o una política educativa para la diversidad cultural

El recorrido anterior evidencia que, parafraseando a Roche y Barrère (2002) hablar del reconocimiento a la diversidad cultural, no implica que la reconozcamos, podemos contar con normas cuyo eje es el respeto y valoración de las culturas, pero ello no conlleva su cumplimiento real. Así, convendría como lo señala Escalante (1992) “estudiar los valores que se manifiestan en las conductas, a partir del supuesto de que esos valores ayudan a explicar las conductas” y, en congruencia, a identificar los componentes que pueden contribuir a la toma de decisiones que favorezca de forma efectiva la atención educativa de la población indígena, tomando en cuenta sus características culturales y lingüísticas.

Como lo señala Braslavsky (2000) los diversos actores que intervienen en la definición de los procesos educativos:

“suelen tener cierto espectro de discursos y acciones posibles, algunos de los cuales pueden ser más, y otros menos, efectivos. Entendemos... un discurso o una práctica efectivos como aquellos que pueden incidir fuertemente en la direccionalidad de las políticas educativas.”

Y dado que los datos más visibles de dichos discursos y por lo tanto, la forma en que es concebida la atención a la diversidad cultural en la educación básica tiene su reflejo en los documentos rectores de la política educativa (programas sectoriales) y que son ellos los que darían cuenta “expresa [de] una estrategia voluntaria de intervención orientada por un proceso de decisión” (Cabrerero; 2006:24) del gobierno mexicano y de la ubicación que otorga a la conformación multicultural del país. Ello no desconoce que la forma que adquiere a nivel estatal puede variar también por múltiples factores, de manera que la toma de posición

que es identificable en la política pública a nivel federal puede “asumir posturas ideológicas más radicales que la de la mayoría de las entidades federativas” (Arnaut; 1997). Debido a ello, el diseño y la aplicación, así como la traducción que se realiza a nivel de los subsistemas de educación estatales, puede avanzar a ritmos y velocidades distintas en un caso y otro³³.

De manera que el reconocimiento y operatividad de medidas efectivas de atención educativa de la población originaria implicaría generar una política educativa para la diversidad. Y ello implicaría reconocer la corresponsabilidad de las instancias estatales y federales; es en otras palabras integrar en el funcionamiento cotidiano, en la definición de ideas base, los supuestos y su traducción operativa en el sistema educativo nacional, que conforma políticas públicas para la educación básica, las características de los destinatarios. Lo que requiere de la voluntad política y del cumplimiento del marco normativo.

Habermas (1998:623) explica que en una sociedad pluralista la norma base, en general las Constituciones, son la expresión de los consensos formales y que uno de estos es que se regule la convivencia de acuerdo a principios que, por ser en interés de todos por igual, tiene el asentimiento fundado de todos. Ello presupone un acuerdo, que iguala condiciones a los miembros de una sociedad; y agrega que, tal asociación viene estructurada por relaciones de reconocimiento recíproco bajo las que cada uno puede esperar ser respetado por todos como libre e igual, de forma que “todos y cada uno han de poder encontrar un triple reconocimiento: han de poder encontrar igual protección e igual respeto (a) en su integridad como

³³ Ello explica el hecho de que las leyes estatales incorporen o no los mismos aspectos que las leyes federales. De igual manera, permite entender las variaciones que pueden presentar tanto el diseño de las políticas, como el curso y las prioridades que en cada caso se establecen. Así, se generaron Leyes indígenas, como en el caso del estado de Oaxaca (aprobada en 1998), con anterioridad a las conformadas a nivel federal, o como el caso de la Ley indígena del estado de Colima (aprobada en 2009), entidad en la que no se señala la existencia de población indígena originaria, ni cuenta con escuelas indígenas, pero que la aprueba como efecto y reconocimiento del fenómeno migratorio que ha incrementado la presencia de población indígena originaria de otras entidades.

individuos incanjeables, (b) en su calidad de miembros de un grupo étnico o cultural, (c) en su condición de ciudadanos, esto es, de miembros de una sociedad política” (1998: 624-625), lo que coloca al reconocimiento y valoración de la diversidad –individual y colectiva- entre dos valores de tipo instrumental: uno, la seguridad; y dos, la libertad, de manera que su acción, es decir su ejercicio como valor de convivencia en la comunidad política sea en acto y no sólo en potencia.

El acto de ciudadanía presupondría entonces el acumulado individual y sus expresiones colectivas como recurso para la convivencia política de quienes, en el ejercicio de sus derechos tiene la seguridad y la libertad de expresarse social, cultural e incluso económicamente desde su conformación como individuos, como parte de un grupo determinado y como “ejercitadores” de ciudadanía, ello daría paso a la conformación de la democracia desde el ejercicio pleno y la diversidad como característica intrínseca de las asociaciones humanas. Ejercer el derecho a la diferencia que me caracteriza, es una expresión que permite construir sociedades democráticas.

Este reconocimiento no es nuevo, como lo señala Ayala (2005), los clásicos estaban conscientes de que la conducta humana no depende del cálculo económico, sino de los hábitos y aun de las emociones y que muchas veces las metas humanas no son materiales. Debido a lo cual, agrega, identificar la distribución del poder en la sociedad, los mercados como instituciones complejas, las causas y consecuencias de las motivaciones psicológicas de los individuos y grupos; la formación del conocimiento económico, es decir, la aprehensión, manipulación y control de la información; las expectativas de los individuos de cara a la incertidumbre y el riesgo y, entre otras cosas, la asignación de recursos, requiere que las organizaciones aprendan a descifrar el contexto. De manera que afirma: “la cultura es importante en la formación de identidades individuales y colectivas, metas, preferencias, en general modos y estilos de vida”. Así, en

continuidad de este reconocimiento, la economía misma es y/o puede ser modelada por las culturas y las identidades.

Sin embargo, la presencia de programas específicos, compensatorios o de innovación, pensados desde objetivos de mejora o para eliminar inequidades, en muchos casos, terminan por atropellar a las instancias responsables de la operación. Ello no supone desvalorar dichas iniciativas, por el contrario obliga a pensar de manera integral el funcionamiento del sistema nacional y los subsistemas y componentes estatales, omitir factores a favor de la atención de la diversidad desde la diversidad misma no toma en cuenta datos nuevos, como lo señala Kliksberg (2001) “Un estudio reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) concluye que ‘un nivel más elevado de confianza, cooperación, compromiso recíproco y cohesión social’ ayuda a mejorar los resultados de las instituciones y las empresas”.

De acuerdo con tales argumentos, la intervención de las comunidades, de los portadores de la diversidad cultural implicaría diseñar e instrumentar mecanismos de articulación colectiva, tanto de problemas como de soluciones y presupone reconocer que existen realidades que no percibimos, que muchas de las construcciones de las que echamos mano son sólo aquéllas que logramos ubicar en nuestras coordenadas culturales. Sin embargo, ello significa que existen un conjunto de temas y “realidades” que “producimos activamente como no existentes, como una alternativa no creíble, como una alternativa descartable, invisible a las realidades hegemónicas del mundo... lo que disminuye la riqueza presente” (De Sousa; 2006:23). De manera que el mundo asible implicaría que, además, de visiones identificables disponemos de un conjunto de aspectos que no son observables y que por ello requerimos de la suma de visiones, que permitan un panorama más amplío.

De Sousa (2006) plantea como alternativa la utilización de la Sociología de las ausencias, que ayudaría a “superar la visión monocultural del saber y del rigor; la idea de que el único saber riguroso es el saber científico, y que por lo tanto, otros conocimientos no tienen validez ni el rigor del conocimiento científico”. Que se traduce en diferentes ámbitos como “el miedo a saber”, es decir, la negación de otros conocimientos por temor a abandonar los referentes que manejamos o aquellos en los que nos movemos con más confianza, implicaría otorgar el beneficio de la duda a interpretaciones que explican tanto problemas como soluciones desde otras perspectivas.

Traducir esta propuesta en términos del diseño de políticas públicas para la educación básica, implicaría la disposición para comprender que lo que sucede en las escuelas no siempre se refleja en los ejercicios de planeación lineales, ello supone subir y bajar, andar de un lado a otro, comprobar y volver a ejercitar la conformación de alternativas. Ello tiene implicaciones en las visiones que desde los ámbitos administrativos, de política educativa y presupuestal se generan, pues se requeriría de acuerdos para que el seguimiento y la evaluación continua, mecanismos de comunicación fuertemente soportada y suficientemente abierta, de manera que se permitieran reconocimientos de aciertos y errores, con el objetivo de reorientar acciones de acuerdo con evidencias consolidadas por las diferentes instituciones, para la construcción y reconstrucción de cursos de acción.

Una visión del trabajo colaborativo que parte de criterios como los anteriores, puede ser una alternativa para procesar los nuevos reconocimientos, por supuesto la propuesta de De Sousa, conlleva un conjunto de sugerencias, a la que se hace referencia constituye sólo un primero paso para la utilización de la Sociología de las ausencias³⁴ pues implicaría avanzar con el tiento suficiente que permita comprensiones conjuntas, pues el objetivo sería articular colectivamente la mayor cantidad de datos posibles; como lo señala este autor, el objetivo de una

³⁴ Iniciar desde esta reflexión, queda como un pendiente de este trabajo.

propuesta como esta es “ampliar la visión de nuestro presente, para poder identificar un futuro más cercano y posible”.

Tomando en cuenta estas consideraciones, desde dónde podemos revalorar el tema de la diversidad cultural, no sólo para posicionarlo como un valor democrático en tanto sería compartido por los miembros de una sociedad y que conduciría sus actuaciones; además, desde qué argumentos y por qué puede constituirse en un valor inmerso en las definiciones de quienes tienen a su cargo el diseño de las políticas públicas en educación.

4.1 El valor de la diversidad o la diversidad como valor.

Habría que empezar por señalar que la humanidad ha alcanzado un progreso científico y tecnológico sin precedentes; la expansión del conocimiento, de la información y de las comunicaciones, ha permitido que el mundo moderno cuente con condiciones culturales, sociales, políticas y económicas, impensables hasta hace unos pocos años. De manera que las sociedades actuales se han hecho progresivamente más complejas; al mismo tiempo la tecnología ha puesto a nuestro alcance, bienes y servicios que conllevan un innegable mejoramiento en las condiciones de vida, piénsese por ejemplo en salud, comunicaciones, equipamiento del hogar y producción de alimentos, entre otros, lo cual ha generado necesidades, también, cada vez complejas de satisfacer.

No se pierde de vista que a la par de los procesos de globalización, se han presentado enormes avances en el reconocimiento de las particularidades culturales de los diferentes pueblos. Hoy contamos con situaciones en las que conviven aspectos culturales de regiones remotas junto a características específicas de los pobladores nativos. Ello no ha significado que la distribución social del conocimiento, las formas en que se distribuye, lo que se logra distribuir y quiénes lo hacen, así como las formas que adquieren, represente a la multiplicidad de saberes y prácticas culturales existentes en nuestro país. A pesar de la

complejidad que ha asumido nuestra sociedad, la información cultural, tanto la relativa a los elementos aceptados como generales, como los que se viven desde lo local, no permiten aun dar cuenta de la diversidad; lo cual en muchos sentidos ha agravado las desigualdades.

Las definiciones de política y gobierno, por lo tanto, requieren un mayor compromiso para entender y atender a estas condiciones. Para ello, es indispensable considerar la participación de los portadores de las diversas culturas. Ello apunta a lo que Lechner (s/f) señala respecto de las estrategias de desarrollo, al identificar que están insertas en determinado contexto cultural y, a su vez, tienen impactos culturales.

Es por esto que como punto de partida para abordar el tema de los valores políticos, es necesario aclarar que el reconocimiento de que en los contextos en los que vivimos damos sentido y resignificamos nuestra corporalidad, nuestra cultura, ideas, valores, y que de ellos abrevan las definiciones y las opciones de gobierno y de política. Si consideramos que en la interacción con el contexto es que lo recreamos, entonces el contexto no sólo está a fuera, también está dentro de nosotros y se nutre de lo local, pero también de lo nacional e internacional, lo que posibilita con este nuevo reconocimiento, pensar desde diferentes referencias la conformación de una sociedad democrática.

Los intercambios continuos amplían la heterogeneidad presente en nuestras sociedades, pero ello no es un problema para resolver. De hecho, su reconocimiento y valoración, es de enorme utilidad. Los conocimientos que conforman a las diferentes valoraciones, inmersas todas en ámbitos culturales diferentes, hacen posible reflexiones mucho más ricas, interpretaciones más completas de los distintos problemas y también de las soluciones. Así, cuando las diversas visiones encuentran puntos de confluencia con las experiencias de

gobierno y sus marcos de referencia, se amplían las opciones y se logran mayores niveles de involucramiento en los contenidos y las prácticas políticas.

4.1.1 De los valores en general y de un valor en particular

Señala Lechner (2000) que para el análisis de la cuestión democrática hay que tener en cuenta las grandes transformaciones actuales. De manera que un componente a destacar en este contexto es la presencia de un “nuevo clima cultural”, que junto a la globalización y los procesos de segmentación, así como el desplazamiento del estado, como motor de desarrollo, por el mercado, lo que nos enfrenta al reto de replantearnos el problema de la democracia y, se pregunta “¿Qué significa la democracia como forma de autodeterminación y qué capacidades tiene la democracia como mecanismo de conducción política?” Señala, a la par, que la primera parte de la pregunta apunta a la “construcción deliberada del orden social”, y la segunda a los “procedimientos democráticos para conducir los procesos sociales”, en otras palabras, la gobernabilidad democrática.

Si la presencia de diferentes interpretaciones da pie a respuestas que apuntan, como lo señala el propio Lechner (2000), al cambio mismo de la política, cabe también preguntar qué valores son suficientemente poderosos para ser considerados en nuevo esquema de análisis que permita, también, nuevas prácticas políticas, no sólo la identificación de nuevos procesos de conducción sino incluso de la conceptualización misma de un gobierno que responde desde otros reconocimientos al incremento de demandas en una sociedad, con ejercicios de revaloración y, su consecuente puesta en práctica, como orientaciones para motivar una relación bidireccional en donde son posibles procesos políticos deliberados y la construcción deliberada de un orden social democrático; en otras palabras, que valores es necesario identificar para poder conducir a la vez que se construye un orden social democrático. Asumir las tareas de corresponsabilidad pública implica la apertura de espacios que tiene como actores a diversos grupos y organizaciones autónomos que se movilizan para crear una franja que es

reconocida como el hogar de los ciudadanos (Uvalle; 2001:45-46), se omite recurrentemente que es, desde la propia diversidad de interpretaciones que los ciudadanos tienen, que se puede soportar, promover y conducir su propio despertar; incluso que la valoración de acciones de gobierno, de prácticas políticas, etcétera, está sustentada en interpretaciones anímicas que tienen lugar en la cultura de las comunidades y de los individuos, en palabras de Lechner (s/f) “que la gente evalúa el desarrollo de un país no en términos de un cálculo costo-beneficio, sino con una fuerte carga emocional”.

Si es así, muchas de las valoraciones de los individuos y con ellos de los grupos de los que forman parte, tienen arraigo en un conjunto de criterios, de parámetros o de consideraciones que emanan de valores no siempre considerados en el análisis de la política y del gobierno. Pero ¿qué valores pueden operar en este nivel que permitan la conformación deliberada, consciente, de una sociedad democrática? Arnoletto (2007), cita a Lasswell y su propuesta de ocho valores (poder, ilustración, riqueza, bienestar, habilidad, afecto, rectitud y respeto) como valores políticos sustantivos, de estos, aún y cuando su descripción se basa en atributos que podríamos calificar de rígidos, en un esquema de cambio, cabe considerar la explicación que hace de la “ilustración” como:

“la satisfacción del deseo natural de aumentar los conocimientos. Su significación política deriva del hecho, de validez general, pero muy notable en el mundo moderno, de que "saber es poder". La ilustración es fuente de poder, no de un modo automático o mecánico sino como apertura de una posibilidad que puede emplearse de diversos modos”.

Interesante en momentos en que el conocimiento acude como herramienta de poder y su funcionamiento como un recurso para la coacción y el control, y que adquiere forma de valor en tanto es apreciado como propiedad de quien lo explícita y ejerce. Siguiendo la descripción, si los ciudadanos pueden considerar

que su meta como tal es ajustar cada vez de mejor forma las instituciones al ideal de desarrollo humano (Coirault-Neurberger; 2002: 51), y que para ello se requiere saber, ello mismo implica que dispongamos de información (procesos y mecanismos de acceso), pero también, posibilidades de interpretación en el sentido de códigos para la comprensión –no sólo como lo señala Lechner (2001) en términos de la crisis de los mapas ideológicos-, sino de la presencia actual de visiones culturales en el sentido de valoraciones desde referentes interpretativos identificados con las cosmovisiones, pero también de códigos de intercambio respecto del otro, de los otros ciudadanos, de sus valoraciones y del intercambio que hace posible que el ciudadano conduzca su propio desenvolvimiento en y para una convivencia democrática. Es decir, del reconocimiento de la diversidad de interpretaciones de la población, de sus motivaciones y de sus actuaciones sociales; de los contenidos y las prácticas diversas. Parafraseando al propio Lechner, supone que los participantes comparten no sólo determinadas coordenadas, sino que tales coordenadas pueden serlo desde diferentes puntos de partida, no por ser iguales sino por similitud de las metas que persiguen.

En este marco la diversidad de contenidos y prácticas de las instituciones y políticas que conforman, son parte intrínseca de los mecanismos que la población dispone para la conformación de ciudadanía, en singular, pues su conformación implicaría reconocer que hablar del concepto en plural se cae en una tautología innecesaria, de forma que lo que está a revisión son precisamente los criterios inmersos en y para comprender dicha ciudadanía desde el reconocimiento de la diversidad, como lo señala Bartolomé (2006):

“una noción contemporánea de ciudadanía se puede basar entonces en la articulación de sus múltiples predicados, y no en la exclusión de unos y el privilegio de otros, ya que todos ellos son elementos constitutivos del ser y de la conciencia social de la población de los estados. Como lo señala T.K. Oomen (1997:28) la ciudadanía proporciona a los miembros de las

minorías en los estados multiculturales un sentido de pertenencia y seguridad que no debe ser subestimado. Pero por un lado se encuentra la igualdad de derechos y obligaciones ante el Estado y por otro la posibilidad de que la diferencia cultural sea respetada, tanto a nivel privado como en sus expresiones colectivas. Se hace entonces evidente que la cultura ciudadana tiene que renegociar sus normas de convivencia tal como lo sugiere R. Rosaldo (2000:43). Ello supone la necesidad de que el reconocimiento de la diferencia abandone su carácter retórico y se constituya en un componente orientador de las políticas públicas”.

Revertir las inercias no es sencillo, ¿dónde debería empezar el cambio? De acuerdo con lo señalado, implicaría que las respuestas asumieran como objetivo la construcción de mecanismos efectivos de consulta y participación de los pueblos indígenas así como la confluencia con las autoridades educativas, para ello se tiene un espacio privilegiado en el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU). Y dado que se trata de una decisión de política pública, requiere de sumar voluntades en otros niveles, no son pocos los casos en que las dificultades para la operación se detienen en los niveles intermedios de toma de decisiones. Ello implicaría no sólo el acuerdo ejecutivo para revisar los procedimientos, sino que se requeriría de mecanismos de concertación internos que involucren a las estructuras operativas, mandos superiores y medios, pero también a quienes en el terreno más inmediato son responsables de atender un trámite o ejecutar una acción específica.

En otras palabras, existen demasiados ámbitos en los que los procesos administrativos, están desligados del objetivo primario de todo el Sistema Escolar Nacional: garantizar el derecho a la educación, de y con calidad, de y con equidad, para todos. Se omite recurrentemente el reconocimiento de que los procesos gestivos tienen como objetivo asegurar la atención educativa y apoyar a las niñas y niños en su desarrollo, por un lado; mientras que por el otro, se burocratizan los

procesos de apoyo a la labor académica y, esta misma, se ve inmersa en dinámicas engorrosas y poco útiles para el diseño de nuevos cursos de acción, de nuevos motores de arranque y desarrollo de procesos que pongan al centro el tema de la calidad de la educación inicial y básica indígena.

La gestión como un binomio que conjuga las funciones asignadas a un área en particular y su accionar para cumplir con ellas, presupondría explicitar un conjunto de temas que se encuentran no sólo en el funcionamiento cotidiano sino, y ello implicaría revisiones más profundas, en el enfoque y los impulsos que determinan cursos específicos para la acción educativa a nivel operativo en las entidades federativas.

Adicionalmente, entre los temas que se identifican como problemas del cambio, señala Fullan (1997: 297, 300), se encuentra “la abrumadora multiplicidad de iniciativas de cambio inconexas y fragmentadas”, lo que refuerza citando a BryK (1993), quien señala que “un acompañante natural de la multiplicidad de programas..., es que a menudo carecen de coordinación y hasta pueden ser contraproducentes para el aprendizaje de los alumnos”. Los ajustes en las curricula, en los procesos de formación continua de docentes o en la elaboración de recursos didácticos, por citar sólo algunos temas, requieren entender y atender los procesos de cambio, los procesos que tomen en cuenta de manera realista a los contextos, las realidades en torno a la escuela, de forma que no sean procesos de excepción sino un componente del propio sistema. Por supuesto todo ello implica disponer de recursos y mecanismos para procesar el accionar educativo, como un proceso natural y obligado, como un componente del propio SEN, porque es asumido y entendido por todos aquellos que lo integran.

Sin olvidar que la realidad tiene expresiones que no apuntan a la centralidad del desarrollo de la tarea educativa. Para muchas de estas expresiones la tentación que concluye con explicaciones soteriológicas, termina por señalar como solución

máxima: la necesaria refundación del SEN. Sin duda esta tentación es demasiada cuando observamos resultados poco alentadores, como los que se muestran cuando se habla de infraestructura y equipamiento básico en las escuelas o cuando se muestran los resultados de pruebas censales como ENLACE, frente a lo cual se promueven mecanismos de planificación general, homogénea, que hace de lado reconocimientos importantes sobre la necesidad de pensar y articular los esfuerzos desde otras perspectivas, reconociendo que “la planificación técnica no ha dado resultado en el cambio educativo. [que] Las presiones políticas no logran hacer una diferencia... [que] las exhortaciones morales no alcanzan...” (Fullan; 1997: 297).

De manera que muchos de los esfuerzos suntuarios que se realizan, como es el caso actual de los “incentivos” a docentes que mejoren resultados de sus alumnos en la prueba enlace, la falta de claridad respecto de los propios resultados para reforzar los contenidos y las estrategias, o la gran asignación presupuestal para infraestructura, que no logra impactar en la equidad de las condiciones en que se realiza el trabajo educativo, muestran una política desarticulada. Demasiados énfasis en temas periféricos, pero pocos en el trabajo educativo, en la relación docente-alumnos, y de la propia centralidad del trabajo en el aula.

4.2 Recapitulaciones

4.2.1 Primera: lo que falta por explorar

Los mecanismos y procedimientos que contribuyan a la “mayor participación del público y de los miembros de la organización también puede verse como un medio para elevar la confianza y la legitimidad” (Peters; 2005:587) lo que se ubica como factor clave en la tarea de gobernar. La identificación de los componentes de una sociedad, expresados en la conformación diferenciada de sus miembros que puede motivar actuaciones comprometidas con la conformación democrática, pasa y requiere de condiciones que les permitan una ciudadanía activa, entendida

desde la diferencia que portan, lo que hace posible que sus actuaciones conlleven un mayor involucramiento en el funcionamiento y operatividad del gobierno, lo que produce la reducción de elementos jerárquicos y la mayor horizontalidad en la utilización de instrumentos y mecanismos políticos de convivencia lo que amplía las posibilidades de elección y la autoadscripción a alternativas democráticas.

Los impactos de este ajuste interpretativo pueden contribuir a una revaloración de aspectos no incluidos en el pensamiento político y económico. Actualmente se desarrolla una corriente de pensamiento que coloca este cambio en la idea del “capital social”, que para Kliksberg (2000:2) implicaría el “rexamen de las relaciones entre cultura y desarrollo. Como lo señala Arizpe [1998], ‘la cultura ha pasado a ser el último aspecto inexplorado, de los esfuerzos que se despliegan a nivel internacional, para fomentar el desarrollo económico’”. De la misma forma, cita a Iglesias [1997], para subrayar que este rexamen es un campo con basto potencial, “hay múltiples aspectos en la cultura de cada pueblo que puede favorecer a sus desarrollo económico y social, es preciso descubrirlos, potenciarlos y apoyarse en ellos, y hacer esto con seriedad significa replantear la agenda del desarrollo de manera que a la postre resultará más eficaz, porque tomará en cuenta potencialidades de la realidad que son de su esencia y, que hasta ahora, han sido generalmente ignorados”.

De manera que la puesta a toque de la diversidad y sus componentes como potencialidades del desarrollo económico y la conformación democrática de las sociedades, implica una reasignación de valores no sólo a las culturas como tales, sino al reconocimiento de las mismas primero y, en segundo, a la revaloración de componentes que les son intrínsecos.

Ello no omite que en diferentes culturas se identifican temas y prácticas de inequidad, de maltrato o de franca oposición a la mejora de las condiciones de algunos de sus integrantes, justificadas desde los “usos y costumbres”, pero

también es cierto que, las propias culturas retoman aspectos de otras, que no se trata de monolitos y que a su interior existen, en congruencia con la interpretación descrita, valores compartidos pero no siempre por todos, de manera que el dinamismo de las culturas y sus portadores es la puesta en juego de sus interpretaciones, de manera que las actuaciones mismas de los portadores les permite, culturalmente, seleccionar alternativas y también identificaciones. En contextos de mayor intercambio sin duda las propias visiones se reacomodarán, a través de sus propias traducciones.

4.2.2 Segunda: diversidad en la conducción

El incremento de la participación ciudadana, en términos del funcionamiento y la definición de acciones de gobierno, implica disponer de espacios institucionales de intervención. La representación política de los grupos culturalmente diferentes ha traducido su gobernabilidad en segmentación, en cuotas de poder, mediante esquemas distributivos de corte vertical. Mecanismos que no han posibilitado tránsitos más efectivos para reacomodos que apuntalen la acción de gobierno y la conformación de comunidades políticas más allá de los espacios públicos disponibles. El reconocimiento de la diversidad se dirige a la idea de sociedad en donde los diferentes “recursos pueden aprovecharse para nutrir las capacidades de respuesta que garanticen una vida asociada más productiva. La acción pública (Thoening; 1977:28) de los grupos organizados, es un atributo de primer orden que denota que la iniciativa de los ciudadanos y las organizaciones que los identifican, son un camino para dar cauce al proceso de las políticas públicas, en cuanto a expresiones de los valores y preferencias que se gestan en la propia sociedad” (Uvalle; 2003:148), de forma que las valoraciones que se generan en espacios diversificados, constituyen un conjunto de oportunidades que nutren no sólo la conducción política, sino que la hacen posible su traducción en los diferentes ámbitos de la acción de gobierno, particularmente en el terreno de la educación.

Las soluciones por ende no tienen cursos prefigurados, la articulación constante, cotidiana de las opciones que se generan desde diferentes puntos en la sociedad conforman las alternativas de gobierno. Responder a las demandas de una ciudadanía cada vez más activa, implicaría que dichas demandas conforman también posibilidades reales de atención. Es decir, la generación de opciones de atención encuentra su producción más dinámica en la sociedad misma, en su multiplicidad de visiones, construir canales para observarlas y retomarlas conlleva intervenciones de la sociedad misma, la forma que es percibida desde la acción de gobierno esta productividad estaría directamente relacionada con la conformación de nuevas institucionalidades.

4.2.3 Tercera: desde la diversidad

Este proceso de conformación de acercamientos diversificados en las políticas públicas en la educación básica, conlleva conflictos institucionales que se reflejan en el nivel de atención a las demandas de reconocimientos y respuesta que exigen los diferentes pueblos indígenas. Frente a expresiones de esta naturaleza, se ha señalado la necesidad de “una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada y bien organizada” (Mayntz; 2001:3), sólo que “la sociedad” no es un bloque cerrado, se vincula con otras, tanto a nivel de sus organizaciones como a nivel de los propios individuos, conducir este nivel de variabilidad implicaría que las propias instituciones generen sus mecanismos de negociación. Se ubica aquí la discusión sobre las autonomías, pero todas, en la medida en que tiene arreglo institucional requerirían ser parte conformante de las estructura que las engloba; entonces de qué depende que la respuesta pública y de acción de gobierno no se pierda nuevamente en las interpretaciones lineales u homogéneas, parece ser una opción considerar que los propios instrumentos de negociación adquieran su institucionalidad. De forma que se regula la diversidad desde la diversidad misma. E implica gobiernos que se articulan en diferentes pistas de actuación, en las que

actúa a convocatoria de las expresiones organizadas de la sociedad independientemente del grado o complejidad que haya adquirido cada organización o cada expresión organizada de la sociedad.

Pensar en el diseño de políticas públicas implicaría entonces pensar en dinámicas de articulación con la ciudadanía y con sus expresiones. En otras palabras, implicaría que las redes (en el sentido del discurso de Mayntz) son componentes vivos de la acción misma de gobierno, no por que se tengan que fundir o confundir sino, como se señalaba párrafos arriba, porque comparten objetivos similares, cuya expresión pasa por reconocer que la forma que adquieren las demandas tiene fuertes vínculos con objetivos de mejora, de bienestar, que son en última instancia finalidades compartidas.

Ello daría cuenta de una condición que legitima y fortalece la autoridad del gobierno como expresión de una comunidad política que asume obligaciones y responsabilidades, en la medida en que asegura y promueve el ejercicio de derechos que encuentran en la sociedad a quienes sí los ejercen. Es decir que son percibidos porque hay quienes los llevan a la práctica. En términos de Uvalle (2001) la pluralidad de los valores sociales es importante en el logro de la eficiencia como valor institucional. Esto significa que la eficiencia estatal es producto de capacidades producidas y aplicadas y no de normas prescritas.

4.3 ¿Gobernar la diversidad?

La presencia del reconocimiento de la diversidad, que en la actualidad ha alcanzado estatus de norma para algunas naciones, encuentra reveses en las decisiones de gobierno y en la convivencia política, en el ejercicio de derechos y obligaciones, se sigue argumentando con carácter individualista, al grado que el propio individualismo es en mucho una institución, que según Bell (1996) tiene origen en la reivindicación de la iniciativa privada frente al derecho de nacimiento,

como base de la posición y el privilegio dentro de la sociedad. Este “éxito” se ha argumentado con base, entre otros, en el trabajo de Weber, sobre el espíritu del protestantismo. Sin embargo, nos recuerda también Bell (1996) que el propio Weber señala que en su trabajo sólo “tratamos un único lado de la cadena causal”, pero que existen otras fuentes para entender el estado de la sociedad y especialmente de la economía que, con miras a la conformación democrática de la sociedad no ha prestado atención al carácter humano en su conformación misma. Así se hace de lado a algunos factores de análisis, como en el caso del trabajo de Weber quien señala, a manera de ejemplo que él no eligió desarrollar otros temas, como el caso del ejército de Cromwell, cuyo “espíritu” se puede apreciar después en la lógica de la sociedad industrial y la racionalidad intencionada del comportamiento basado en medios-fines, factores que han delimitado la conducta económica (Bell; 1996).

Tal ha sido el impacto de la conformación “parcial” de algunos acercamientos que podemos encontrar, por ejemplo, en Legreid (2005) identificaciones en el sentido de que los procesos jerárquicos encuentran problemas normalmente por la heterogeneidad, lo que modifica el control político y administrativo, tema que lo lleva a la cuestión de la compatibilidad para reconocer que se trata más de un proceso de evolución que de revolución y que el “lente cultural” sirve para garantizar estabilidad y prevenir cambios súbitos, de manera que sin llegar al reconocimiento de la cotidianidad de la diversidad, coloca el tema en el ámbito de las condiciones para la conformación de los procesos de reforma, pero no llega a la identificación de “mayores ventajas” que las que aporta el continuum de “estabilidad” frente a valores conocidos. La complementación puede venir de otra visión que describe González (2008) al revisar las aportaciones de Nicol y Prigogine, quienes señalan que el conocimiento, en este caso el reconocimiento de la diversidad de la conformación de las sociedades, precisa para cada individuo del concurso del otro, en donde el “tú es ontológicamente constitutivo del yo”, de manera que “este conocimiento refulge como una empresa compartida. Lo que

permite moderar las ambiciones exacerbadas de la razón, y por otro lado, permite regular los alcances de una verdad y el criterio para la validación del conocimiento”.

Ahora, si como lo señala Camou (2000) la “governabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio, dentro de un modo considerado legítimo por la ciudadanía permitiendo el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo”, requeriríamos que los códigos para uno y otro lado de la corresponsabilidad fuera en principio del reconocimiento expreso de que el ejercicio que justifica el poder gubernamental se basa en la plena realización de los derechos de los ciudadanos. De forma que, gobernar la diversidad de una sociedad requiere de diversificar sus puntos de referencias, lo que obliga a pensar en la participación de los ciudadanos, mismos que desde su conformación cultural demandarán, en democracia, ser reconocidos en términos del triple reconocimiento que señala Habermas. Ello mismo es una ventaja, en palabras de Peters (2005) las reformas que han estado orientadas a fortalecer la capacidad para procesar demandas de sus ciudadanos y responder mejor a ellas, requieren que los propios ciudadanos sean considerados no sólo como sujetos de la acción del gobierno, sino como participantes en la selección misma de las políticas; y con ello en la conformación y cambio de las instituciones, en el reconocimiento de otras lógicas, parafraseando a Wallerstein, entendiendo que las culturas son soluciones lógicas a problemas y que han demostrado su eficacia a través de su permanencia en el tiempo.

En tanto se mantenga el alejamiento de los ciudadanos -que identifica Peters (2005) como uno de las causas de la pérdida de confianza de los gobiernos-, y en particular de la poblaciones originarias y se presenten soluciones alejadas de sus propias interpretaciones, las alternativas de política pública seguirán siendo percibidas con estatus psicológico de fines, cuando se trata de instrumentos para

procesar soluciones, ocasionando que la acción de gobierno y las políticas mismas sean vistas como neutrales, ajenas a sensaciones, interpretaciones o producto de visiones étnocéntricas. “Simmel llama a esto configuraciones de los valores en una secuencia teleológica en donde el fin deviene en medio que a su vez es medio de otro medio y así sin fin. La cultura moderna tardía es una cadena infinita de medios sin fin. De manera que los valores instrumentales remplazan a los valores auténticos, los medios devienen en fines” (Berriain y Maya A; 2007).

Aunque estas afirmaciones se ubican en el debate de las contradicciones de la modernidad, ejemplifican otra de las grandes discusiones inmersas, pero poco atendidas: la conformación de sociedades democráticas desde el reconocimiento de la diversidad como un valor en las comunidades políticas, y que atraviesa el tema de la coexistencia de sociedades de grados diversos de desarrollo, tanto al interior de los estados como en lo internacional y cuya ubicación, dado cada proceso histórico, hace que su conceptualización de sociedades culturalmente diferenciadas, que no corresponden a los esquemas “occidentales” de “evolución”, sea el definir las como premodernas. Ello las coloca como comunidades precondicionadas, en las que los esfuerzos requerirán de mayores inversiones para equipararse a las “más avanzadas”. Se omite la necesidad de mover los parámetros de comprensión para colocar el problema de su inclusión no en su esfuerzo, sino en la necesidad de mover el centro de partida para el análisis, de manera que el espectro de alternativas de acercamiento entienda que la comprensión de su situación depende del modo en que son vistas, y que ello prefigura las respuestas que se da a sus demandas.

De forma que el reconocimiento de la diversidad sea una cualidad de sociedades democráticas y un valor político en la medida en que conduce la convivencia y los autoreconocimientos, las autoadscripciones, que en este nuevo contexto disponen de opciones para ejercitar sus derechos. La sobre carga de demandas, encuentra entonces salidas en la medida en que la perspectiva de gobierno dispone también

de mayores opciones, de posibilidades de gobernar la diversidad con la participación misma de esa diversidad, tanto en las actuaciones de quienes la portan como en los enfoques que hace posible su incorporación.

La corresponsabilidad que se genera entonces tiene como opciones cursos institucionales que posibilitan la gobernabilidad y con ello la generación de mecanismos de respuesta efectivos a demandas que desde sus propias diferencias, entienden a la convivencia entre los diversos como un cualidad de los propios ciudadanos, que parten de una corresponsabilidad que da cabida plena a sus visiones y les permite la intervención y construcción de las soluciones mismas, no sólo en términos de representación política, sino desde las vías institucionalizadas para cursar las propias alternativas, factor clave en una nueva legitimidad.

5. Conclusiones.

El periodo comprendido entre 2000 y 2008, constituye un segundo momento (después de la década de los años cuarenta) de enorme producción de textos e iniciativas respecto de la atención educativa de la diversidad cultural y de la educación indígena.

Esta etapa de producción de normas y documentos orientadores, se explica por el dinamismo de las agrupaciones y las diferentes emergencias de movimientos indígenas, que son parte importante de los antecedentes del nuevo marco jurídico. La concreción de sus esfuerzos explica esta productividad, sin su revisión se correrían riesgos para los diseños futuros. Centralmente, porque implican un salto epistemológico al identificar como diversidad cultural, al multiculturalismo y plurilingüismo, lo que obliga a tomarlos como primer dato de atención a la población indígena. Sin dejar de reconocer que la redacción del texto puede caer en repetir la crítica hecha a la homologación de términos como diversidad cultural y pueblos indígenas o atención educativa de la diversidad con educación indígena, conviene aclarar que, como se describió en el apartado 3, la descripción constitucional señala como primer dato de esa diversidad a los pueblos indígenas, a las poblaciones originarias.

En año 2000- 2001 constituye el inicio de la concreción de documentos que abordan el tema de la diversidad, que permiten hablar de cambios en las percepciones, mientras que 2008 se ubica como un alto, pero especialmente 2007, con la aparición del PROSEDU, porque cae significativamente el peso dado a diversidad y ello tiene efectos en los instrumentos que se derivaron, especialmente en los instrumentos de la acción pública, cuyo ejemplo más significativo es la Alianza por la calidad de la educación, junto a datos que indican el cierre de la etapa, ante una interpretación poco favorable para la atención

educativa de la diversidad y en particular de la educación indígena, como el señalado por el Observatorio ciudadano de la educación.

De igual forma, es indispensable la revisión de los instrumentos censales, de forma que puedan ser cuantificados los pueblos indígenas, así como la conformación de indicadores que den cuenta de la variabilidad cultural, más allá de la lengua que se habla y las adecuaciones que ello imprimiría al instrumental estadístico y de seguimiento y evaluación con que se cuenta en el Sistema Educativo Nacional, la revisión del Formato 911, principal instrumento de recopilación de datos.

No se puede omitir hacer reconocimiento a una línea de trabajo que habla de la concentración de esfuerzos más en la aplicación y puesta en marcha de iniciativas generadas desde lo local, como lo demuestran los trabajos realizados en congresos y foros de análisis desarrollados en Oaxaca, Guerrero, San Luis Potosí, Nayarit, entre otros, así como esfuerzos focalizados por parte de la DGEI, que sin embargo repite la dinámica de aprovechar el cierre-inicio de la administración pública federal para la realización de esfuerzos de colocar el tema de la educación indígena en las agendas públicas, federal y estatales.

Sin duda los ejercicios que se llevan a cabo en las entidades, así como los que se identifican en casos como el estado de Guerrero, con la realización del Congreso Pedagógico de Educación Indígena en 2009, del que emana la revisión de la estructura operativa de la educación indígena en la entidad, o el caso de San Luis Potosí en el que por acuerdo del Congreso Estatal se eleva el rango jerárquico de la instancia estatal de educación indígena son la mejor evidencia de que este periodo ha permitido reflexiones más profundas y ejercicios de articulación. La revisión de ellos, también queda como una tarea pendiente. Así como las propuestas para la generación de centros educativos que recuperan la diversidad cultural como eje para la conformación de escuelas en otros niveles educativos,

entre las que destacan las universidades interculturales, que se encuentran en un proceso de revisión en el que habría de cuidar que los resultados de su análisis y valoración no contribuya a restar peso público a los ejercicios de Michoacán, de Oaxaca, de Jalisco o de Baja California, en los que se trabaja en el diseño de secundarias y bachilleratos.

La revisión de los documentos clave de la política educativa hacia la diversidad cultural evidencia una confusión, muy notoria, entre diversidad y dificultad ello puede explicar la insistencia en el discurso de la inclusión-exclusión, vinculado con la igualación del concepto de interculturalidad con el de educación indígena. Frente al olvido u omisión para valorar los saberes culturales, que en mucho siguen siendo vistos, como se lee en el ProNaE, en ideas que desconocen la propia diversidad a partir de percepciones como las siguientes: "...los que se excluyeron..." o que ellos (los pueblos indígenas) "valoren sus culturas".

Los avances tienen todavía una deuda importante con una mayor intervención de los docentes y comunidades indígenas en la definición de objetivos y estrategias, falta dar formalidad institucional a los esfuerzos locales que en la actualidad ha permitido mayor inserción de las visiones de las comunidades en aspectos clave, como la producción de textos y su incorporación en los acervos de las escuelas, y los ejercicios académicos de acercamiento a lo que se ha definido como la necesidad de pensar en una "pedagogía tzotzil" (De León, 2003) y por extensión de pensar en pedagogías indígenas .

Se aprecia una mayor corresponsabilidad a nivel estatal y en la vinculación con instituciones como la DGEI, el INALI y la CGEIB y pocos esfuerzos en los ámbitos no indígenas – educación conocida como general o regular – respecto al tema mismo de la interculturalidad, lo que también es identificable a nivel de la propia SEP y áreas clave como la Dirección General de Planeación y Programación o la Oficialía mayor, o incluso en la Subsecretaría de Educación Media y en la

Subsecretaría de Educación Superior. En el caso de la Subsecretaría de Educación Básica, el tema es otro, en principio porque la DGEI es parte de su propia estructura, pero fuera del discurso no se aprecia que exista una disposición para articular los esfuerzos hacia la atención de la diversidad, demasiado cargado hacia la nota fácil, sin apreciarse un continuum que indique una política clara a favor de la diversidad y la educación indígena.

Finalmente, si incluimos en la conformación futura de ajustes y diseños novedosos de políticas públicas que incluyan expresamente la mejora de las condiciones en que se realiza el trabajo educativo en la educación indígena, no podría avanzarse sin considerar la actuación constante, cotidiana y en igualdad de términos de quienes se identifican desde constituciones culturales diferentes.

No se partiría de cero, se cuenta ya con datos conformados colectivamente, así como curso de acción compartidos y, en algunas entidades federativas, ya inmersos en reconfiguraciones. Sin duda la respuesta apunta a una necesaria rearticulación entre diferentes niveles de intervención y de corresponsabilidad. Y tendría como paso natural avanzar en el ámbito de la articulación interestatal, de la municipalización de la educación básica, pero también de la articulación intertextual, la construcción multipolar y multidimensional de la política educativa cobra más sentido si se piensa como un mecanismo de articulación, para conjugar datos y dibujar cursos posibles.

Bibliografía y documentos consultados

Acuerdo de modificación a las Reglas de operación de los siguientes programas: Albergues Escolares Indígenas, Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena, Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas, Fondos Regionales indígenas, Organización Productiva para Mujeres indígenas, Promoción de Convenios en Materia de Justicia, Turismo Alternativo en Zonas Indígenas e Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas. DOF, 20 de diciembre de 2007

Aguirre Beltrán, Gonzalo (1992) Teoría y práctica de la educación indígena. Obra antropológica X. FCE.

Arnaut, Alberto (1997). La federalización educativa y el SNTE. Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

Arnoletto, E.J.: Glosario de Conceptos Políticos Usuales, Ed. EUMEDNET 2007, texto completo en <http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3>

Ayala Espino, José. (2005). "Introducción: Origen y evolución del neoinstitucionalismo económico". En Instituciones y Economía. Una introducción al neoliberalismo económico. FCE. México, 25-54 pp.

Banco Mundial (2006). Desde el acceso a la escuela hasta los resultados del aprendizaje: una agenda pendiente: Evaluación del apoyo del Banco Mundial destinado a la educación primaria.

Banco mundial (2006). México. Lograr una educación más eficaz a través de compensar las desventajas, establecer una gestión basada en la escuela y aumentar la rendición de cuentas Una nota de política.

Bartolomé, Miguel Alberto. (2006). Procesos interculturales. Antropología política del pluralismo en América Latina. Siglo XXI, México.

Bell, Daniel. (1996). Epílogo de 1996 a "las contradicciones culturales del capitalismo". En Beriain, Josexto y Maya Aguiluz (Eds) (2007) Las contradicciones culturales de la modernidad. Anthropos, España, pp. 43-113

Bello Domínguez, Juan (s/f). "El inicio de la educación bilingüe bicultural en las regiones indígenas en México", en X Congreso Nacional de Investigación Educativa, Área 9, Historia e historiografía de la educación, México.

Beriain, Josexto y Maya Aguiluz (Eds) (2007) "Introducción". En Las contradicciones culturales de la modernidad. Anthropos, España, pp. 7-41

Bonal, Xavier (2004), "Contra la pobreza... ¿desigualdad? La educación como estrategia de superación de la pobreza según el Banco Mundial. Algunos ejemplos de América Latinas, en Gomá y Jordana (Eds.) Descentralización y políticas sociales en América Latina. CIDOB. Barcelona.

Braslavsky, Cecilia (2000). "Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas públicas", En Frigerio, Graciela y Mario Giannoni (comp). Políticas, instituciones y actores en educación. Ediciones Novedades Educativas, Argentina.

Cabrero, Enrique (2006). Acción pública y desarrollo local. FCE, México

Camou, Antonio (2000). Los desafíos de la gobernabilidad. IIS-UNAM y FLAD. México

CONAPO. México en Cifras. En www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=234, Consulta del 27 de junio de 2009.

Coneval (2008) Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008. Coneval

Coirault-Neurburger, Sylvie. (2002). Elementos para una moral cívica. Confluencias. México. (Traducción de Confluencias en edición no venal)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf. Consulta del 20 de mayo de 2009.

Coordinación del área educativa (2000). Bases para el Programa Sectorial de Educación, 2001-2006. Equipo de Transición. Coordinador Rafael Rangel Sostman. México

Cruz Sánchez, Lidia Cesárea (2005) Del primer Congreso Indigenista en Pátzcuaro al Congreso Nacional Indigenista en Nurio, Michoacán (1940-2001), Tesis de Maestría, FCPyS-UNAM

De León, Lourdes (2003) "Antes de la interculturalidad: Lengua materna, aprendizaje, socialización familiar en Zinacantan, Chiapas", en Diplomado de Educación Intercultural, CIESAS-Sureste-UPN, México

De Sousa Santos, Boaventura (2006). “La sociología de las Ausencias y la Sociología de las Emergencias: para una ecología de saberes”. En Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social. Encuentros en Buenos aires.

Del Val, José (2004). México Identidad y Nación. UNAM, México

DGEI (2005) Estrategia de trabajo 2005-2006. Documento interno de trabajo, fotocopia, México.

DGEI (2008). Estadística total de Educación indígena. Inicial y básica. SEP-DGEI, En <http://basica.sep.gob.mx/dgei/pdf/inicio/informacion/estadisticasDGEI.pdf>, consultada el 26 de julio de 2009.

DGEI (2010) Estrategia de fortalecimiento de la gestión para la calidad en educación indígena. México

Elizondo y Rezéndiz (2000). “Cultura, Educación, ciencia y tecnología”, En México 2030. Nuevo siglo, nuevo país. FCE, México

Escalante Gonzalbo, Fernando (1992) Ciudadanos imaginarios. El Colegio de México, México.

Ewald, François (1997) “La experiencia de la responsabilidad”, en Neuberg, Ewald, Hirsch, Godard ¿Qué es ser responsable?, Confluencias, México (Traducción no venal)

Ferro, Marc (2000). La colonización, una historia global. Siglo XXI, México

Flores Dávila, Julia Isabel (2006) “Afrodescendientes en México: propuestas para evitar la discriminación”. Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas del CONAPRED. México

Fornet-Betancourt, Raúl (s/f) “Lo intercultural: el problemas de sus definición”, En www.aulaintercultural.org/IMG/pdf/betancour.pdf

Freedson González, Margaret Julio y Elías Pérez Pérez (1999) La educación bilingüe-bicultural en los Altos de Chiapas. Una evaluación. SEP-DGIE, México.

Fuentes, Mario Luis (2008) “Complejidad y exclusión social” pp. 182-196, en Cordera, Ramírez y Ziccardi, Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI. Siglo XXI, México.

Fullan Michel (1997). "Emoción y esperanza: conceptos constructivos para tiempos complejos". En Hargreaves, Andy (Comp.), (2003). Replantear el cambio educativo. Un enfoque renovador. Amorrortu editores, Buenos Aires.

García Cantú, Gastón (2005). "El Nigromante". En Clark y Speckman (Edit) La República de las Letras. Asomos a la cultura escrita del México decimonónico. Vol. III, UNAM

Godard, Oliver (1997) Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines. Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme e INFRA-Éditions. París

González González, Floriberto (2006) Territorio y cultura como ejes centrales de educación indígena (Nauas, Tuún Savi, Nnánncue ñomndaa y Xabu me'phaa) en Guerrero. Tesis de doctorado en Geografía, FFyL-UNAM. México

González, Rush (2008) "El fenómeno de la evolución de la ciencia en Ilya Prigogine y Eduardo Nicol. En www.moebio.uchile.cl/31/gonzalez.html

Habermas, Jurgen (1998). Factibilidad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Trotta, Valladolid, p. 698.

Hamui Sutton, Liz (2006) "El modelo social de la comunidad judía en México: estrategias de continuidad grupal". En Linae Terrorum, International Borders Conference. University of Texas at El Paso. Pp. 27-30.

Hernández, Ramón (1982). La educación indígena en la educación nacional. SEP- INI, México.

Hernstein y Murray. (1994), The bell curve intelligence and class structure in american life. Free Prees.

INALI (2005). Catálogo de Lenguas Indígenas Mexicanas. INALI

INEE (2006) La calidad de la educación básica en México 2006. INEE

INEE, (2007). Aprendizaje y desigualdad social en México. Implicaciones de la política educativa en el nivel básica, México

INEGI (2008). Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. INEGI

Kaminer Tauber, José (s/f) “La diáspora judía en México y Argentina”. En www.ramatmexico.org/interior.php?id=3&id_interior=513&template=1&abierto=1&sub=11319. Consulta 25 de marzo 2010

Klisberg, Bernardo (2000). Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo. BID-INTAL, Documentos de divulgación, p. 32

Kliksberg, Bernardo (2001). “Sed de ética”. En La Nación, 8 de octubre de 2001

Law, John (1998) “Del poder y sus tácticas. Un enfoque desde la sociología de la ciencia”, en Doménech, Miquel y Francisco Javier Tirado (comps) (1998) Sociología simétrica. Ensayos sobre la ciencia, tecnología y sociedad. Gedisa, España

Lechner, Norbert (s/f). “La política de desarrollo como un desafío cultural”. En <http://www.desarrollohumano.cl/extencion/lech.pdf>, Consulta: 11 enero 2009.

Lechner, Norbert (2000) “Cultura política y gobernabilidad democrática”. En Camou, Antonio (2000). Los desafíos de la gobernabilidad. IIS-UNAM y FLAD. México pp. 87-97

Legreid, Per. (2005) “Los políticos y la reforma de la administración pública en la era de la nueva gestión pública: el caso noruego”. En Foro Internacional 182, XLV, 2005, pp. 705-733

Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, DOF. 13 de marzo de 2003.

López, Luis Enrique (s/f). “La diversidad étnica, cultural y lingüística latinoamericana y los recursos humanos que la educación requiere”, en Revista Iberoamericana de Educación, No. 13, Monográfico: Educación Intercultural Bilingüe, OEI, en www.rieoei.org/oeivirt/rie13a03.htm, Consultado el 21 de enero de 2010.

Mayntz, Renate (2001). El estado y la sociedad civil en la gobernaza moderna. En Reforma y democracia, No. 21, Caracas, p.8

Meneses Morales, Ernesto (1998). Tendencias educativas oficiales en México. 1976-1988. Tomo V. CEE-UIA, México

Mier y Terán, Marta y Cecilia Rabell Romero (2002). “Desigualdades en la escolaridad de los niños mexicanos”. En Revista Mexicana de Sociología, No. 3, julio-septiembre 2002, México.

Morin, Edgar (1999) Los siete saberes necesarios para la educación del futuro. UNESCO.

Muñoz Cruz, Héctor (2004) “Educación escolar indígena en México: la vía oficial de la interculturalidad”, en Escritos, Revista del Centro de Ciencias del Lenguaje. No. 29, pp. 9-49

Muñoz Izquierdo, Carlos (1999). Origen y consecuencias de las desigualdades educativas. Investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema. FCE, México

Nahmand Sitton, Salomón (1998) “Derechos lingüísticos de los indígenas de México”. En La Educación Indígena hoy. Inclusión y diversidad. Memoria del seminario de Educación indígena, 1997. IEEPO, Proyecto editorial Huaxyacac

North, Douglass C. (1993). Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. FCE, México.

OEI (s/f). “Políticas gubernamentales educativas para los pueblos indígenas”, en Revista Iberoamericana de Educación, No. 13, Mono gráfico: Educación Intercultural Bilingüe, OEI, en www.rieoei.org/oeivirt/, Consultado el 21 de enero de 2010.

ONU (2000). Declaración del Milenio. En www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf

ONU (2008). Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas. En www.un.org

Peters, Guy (2005). “Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?” En Foro Internacional 182, XLV, 2005, pp. 585-598

PNUD (2004). La democracia en América Latina. Informe. En www.undp.org

Presidencia de la República (2006) Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2006. México

Przeworski (2000) “Una mejor democracia, una mejor economía”. En Camou, Antonio (2000). Los desafíos de la gobernabilidad. IIS-UNAM y FLAD. México pp. 115-130

Ramírez Castañeda, Elisa (2006). La educación indígena en México. UNAM, México.

Roche, Christian y Jean-Jacques Barrère (1999) *Tout fout le camp. Essai sur la morale*. Editions du seuil. París

SHCP (2000-2010) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. En <http://dgpp.sep.gob.mx/PPTO/principal2.htm>

SEDESOL -CONAPRED (2005). Primera Encuesta Nacional sobre la Discriminación en México, en sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/subse_discriminacion.htm# consultada el 25 de julio de 2009.

SEP (2000) Perfil de la educación en México. SEP, México

SEP (2001) Programa Nacional de Educación 2001-2006. SEP, México

SEP (2008) "Inicio de cursos 2008-2009", Formato 911. SEP. En www.sep.gob.mx. Consultado el 10 de noviembre de 2009.

SEP-SNTE (s/f) Alianza por la calidad de la Educación. Gobierno Federal, SEP, SHCP, SEDESOL, Salud. En <http://alianza.sep.gob.mx/>

Singer, Peter (1999). *Una izquierda Darwiniana. Política, evolución y cooperación*. Crítica, Barcelona

Shmelkes, Sylvia (2000). "Educación y poblaciones indias de México: El fracaso de una política", en Reimers, Fernando (2002), *Diferentes escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*. La Muralla, Madrid.

Stavenhagen, Rodolfo (2008) *LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y SUS DERECHOS*. Informes Temáticos del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. UNESCO

Tedesco, Juan Carlos (1995). *El Nuevo Pacto Educativo*. Anaya, Madrid,

UNESCO (1996). *Nuestra diversidad creativa*. UNESCO

UNESCO (2007). *Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales*, En www.unesco.org

UPEPE-DGPP (2004). *Sistema de Indicadores Educativos de los Estados Unidos Mexicanos*. SEP.

Uvalle Berrones, Ricardo (2001). "El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el estado". Reforma y Democracia No. 20, junio, Venezuela. pp. 141-170

Uvalle Berrones, Ricardo (2003). "La gestión pública en tiempos de intensidad ciudadana". En revista IAPEM, núm. 54, pp. 143-180

Zolla, Carlos y Emiliano Zolla (2004). Los pueblos indígenas de México. 100 preguntas, UNAM, México.

Textos consultados:

Enlaces electrónicos consultados

www.inali.gob.mx/

www.cdi.gob.mx

<http://eib.sep.gob.mx>

<http://basica.sep.gob.mx/dgei/>

www.ordenjuridico.gob.mx

www.rieoei.org

www.un.org