



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES

**La implementación del Programa de Inclusión y Equidad
Educativa para atender a la población indígena. Un estudio de
caso en la región mixe del estado de Oaxaca**

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:
ARACELY FUENTES BONIFACIO

TUTORA:
MTRA. AURORA GUADALUPE LOYO BRAMBILA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MEX., OCTUBRE DE 2022.



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.

Resumen

La presente investigación estudia el proceso de implementación del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE), así como la interacción entre los actores que participaron en dicho proceso, en dos escuelas primarias indígenas en el municipio de San Juan Mazatlán, Oaxaca, durante el periodo comprendido entre 2013- 2019.

Para el análisis teórico de la investigación se retomaron, por un lado; el modelo del ciclo de políticas, en específico la etapa de implementación y, por otro, el enfoque de la burocracia a nivel de calle. Respecto del análisis empírico, se llevó retomó un estudio de caso a través del cual se pudo observar la operacionalización del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE).

Asimismo, se desarrollaron entrevistas semiestructuradas con actores relevantes para la implementación del programa en el estudio de caso seleccionado, y se sistematizó la información mediante las siguientes categorías: conocimiento y gestión, coordinación y organización de los actores, los resultados obtenidos de la implementación y el contexto. Finalmente se integraron una serie de recomendaciones de política.

Índice

Introducción	4
Estrategia metodológica	8
Justificación	8
Objetivo de la investigación	12
Preguntas e hipótesis de la investigación	12
Enfoque y Método de la Investigación	13
Técnica de recolección de datos.....	15
Procesamiento y análisis de la información	17
Capítulo 1. La implementación de las políticas públicas.....	20
1.1. Políticas públicas.....	21
1.2. Análisis de las políticas públicas.....	24
1.3. La implementación de las políticas públicas como objeto de estudio.....	28
1.4. Problemas de implementación de las políticas públicas.....	35
Capítulo 2. La política educativa y la educación indígena.....	38
2.1. Antecedentes de la política educativa indígena en México.....	39
2.2. Panorama actual del estado de Oaxaca.....	50
2.3. El municipio de San Juan Mazatlán, sus localidades y sus escuelas primarias indígenas.....	54
2.4. Contextualización de las escuelas.....	59
Capítulo 3. La política educativa del sexenio de 2013 a 2018.....	66
3.1. La reforma educativa	66
3.2. La operacionalización de la política para la atención a niñez indígena.....	71
3.3. El Programa para la inclusión y equidad educativa. Educación Básica	78
3.4. Resultados de la evaluación del PIEE	86
Capítulo 4. La implementación del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa en el municipio de San Juan Mazatlán.....	95
4.1. Escuela primaria indígena “Niños Héroes de Chapultepec”	96
4.2. Escuela primaria indígena “Niños Héroes”	107
4.3. Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO).....	116
Conclusiones y recomendaciones	124
Referencias bibliográficas	132
Anexos	146
Anexo 1. Cédula de entrevista semi estructurada	146
Anexo 2. Libro de códigos.....	152

Introducción

En México la política educativa dirigida a la población indígena ha sufrido cambios a través del tiempo por factores políticos, sociales, económicos, culturales y demográficos, así como, por la participación e interacción de diversos actores, entre los que se destacan los sindicatos, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y autoridades educativas. Estos cambios en la política educativa indígena han derivado en reformas, instrumentación de programas y estrategias de intervención a los que, en su gran mayoría, se les asignan recursos públicos.

A pesar del diseño de diversos programas o estrategias de intervención para atender a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes (NNAJ), los pertenecientes a población indígenas mantienen enormes rezagos educativos con altas tasas de analfabetismo y bajos niveles de logro académico. Dicha situación se puede explicar tanto por las malas condiciones en las cuales los niños indígenas reciben la educación, como por la poca pertinencia cultural y lingüística de la enseñanza que reciben (INEE, 2018).

Tal es el caso de la reforma educativa de 2013 resultado del denominado “Pacto por México”¹ donde uno de sus ejes principales fue el fortalecimiento de la equidad e inclusión educativa y entre sus propósitos estuvo la atención a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes (NNAJ) en situación de desventaja o vulnerabilidad. Para ello, se formularon diversas acciones y estrategias para la atención educativa a NNAJ indígenas como, por ejemplo, la enseñanza de lenguas indígenas, producción de libros y materiales en lenguas indígenas, reconocimiento a la diversidad étnica, cultura y regional, el Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE), entre otros. Éstos fueron operados por instituciones a nivel federal, principalmente por la Secretaría de Educación Pública (SEP).

¹ Firmado por las principales fuerzas políticas del país (PAN, PRI y PRD); en ese sentido se modificaron los artículos 3° y 73° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (DOF, 2013).

Si bien hay desafíos en el diseño y formulación de las políticas, uno de los mayores y persistentes problemas que enfrentan los actores gubernamentales se relaciona con la implementación. Es en esta etapa del ciclo de la política pública sobre los que menos estudios empíricos se han desarrollado, al considerar que la implementación es un proceso complejo en donde intervienen una multiplicidad de variables y no sólo factores burocráticos, por lo que existe un número de elementos que, de una u otra manera, influyen en dicho proceso y consecuentemente en los resultados finales de una política (Revuelta, 2009, p. 3), en esta caso la política educativa que le da atención a los NNAJ indígenas.

Hay varios factores² que explican la existencia y persistencia de los desafíos en la implementación de la política educativa. Para el caso de la política que atiende a la población indígena; una de las principales razones se debe a que no se toman en cuenta las necesidades, contextos, condiciones e, incluso, innovaciones estatales y locales donde se encuentran las escuelas a las que asisten NNAJ indígenas, así como los aspectos culturales, geográficos, climáticos, de organización y de disposición de recursos para la gestión e implementación de los programas en las escuelas (Mendoza, 2017).

Por lo anterior, es importante observar la implementación de la política educativa en su contexto real, es decir, en donde se lleva a cabo todo el proceso de gestión y ejecución de la política, en donde se pone en juego aquello que se planteó y diseñó. Se puede observar a la política en el seno de su realización a través de un estudio de caso, dado que, ofrece información sobre la situación concreta y permite corroborar los planteamientos teóricos con la realidad del fenómeno. Se entiende que, a partir de un ejercicio de esta naturaleza no se pueden hacer generalizaciones ni mucho menos considerarlo como una experiencia necesariamente representativa.

² a) La noción de las políticas que deben ser implementados de manera homogénea, es decir la rigidez de las reglas de operación, criterios y lineamientos; b) Falta de capacidades de gestión pedagógica y administrativa de los implementadores a nivel micro; c) El entramado de relaciones entre instancias constituye un reto importante al interior de las autoridades educativas locales; y d) Existen nudos problemáticos en la coordinación en el ámbito de la micro implementación, es decir, la implementación que ocurre a través de las relaciones que se establecen entre actores inmediatos de la escuela, como directores y padres de familia (Mendoza, 2017).

Esta investigación se enfoca en el proceso de implementación de la política educativa que atiende a la población indígena mediante un estudio de caso. Para ello se identificó uno de los instrumentos³ de política que se operacionalizó en todo el país, el Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE). Respecto al espacio geográfico, el estudio de caso se circunscribe en el municipio de San Juan Mazatlán en el estado de Oaxaca por ser uno de los estados con el más alto índice de población indígena y además de ocupar el segundo lugar a nivel nacional en incidencia de pobreza⁴. El estudio se focalizó en dos escuelas primarias indígenas, ya que, estas fueron las únicas beneficiarias del PIEE en el municipio.

Con la información descrita, se constituyó como objetivo de esta tesis conocer, documentar y analizar el proceso de implementación del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa en dos escuelas primarias indígenas del municipio de San Juan Mazatlán, Oaxaca, en el periodo comprendido entre 2013- 2019, así como comprender y describir la interacción entre los actores que participaron en dicho proceso.

Para la recolección de información se utilizaron dos fuentes principales de información: revisión documental y entrevistas semiestructuradas. Para la primera fuente se realizó una revisión exhaustiva de leyes, reglamentos, literatura especializada informes de gobierno y reglas de operación. Respecto a las entrevistas semiestructuradas, se aplicaron a un exfuncionario del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO), a docentes, directores y a la supervisora de zona que laboran en las dos escuelas indígenas antes mencionadas, lo cual permitió recabar información personal y detallada acerca del proceso de implementación del PIEE a nivel de la meso y microestructura.

3 Los instrumentos de política pública son los medios o dispositivos con los que cuentan los gobiernos para implementar políticas. Deben de tener una lógica y conexión con las causas del problema público que se quiere resolver, ya que su objetivo es afectar las causas de ese problema (Harguindéguy 2013, Lascoumes y Le Galès, 2007).

4 Con el 68.1% de sus habitantes en condición de pobreza, porcentaje sólo por debajo de lo observado en Chiapas (CONEVAL, 2017).

Este trabajo de investigación se estructura en cuatro capítulos. El primero presenta una revisión teórica de las políticas públicas; para ello se tiene como marco secuencial y eje ordenador de atención, la etapa del ciclo de política pública denominada implementación. Aquí se tratan los principales enfoques y modelos teóricos para el análisis de la implementación entre los que destacan los modelos arriba – abajo (top – down), abajo – arriba (bottom – up) y el enfoque integrado, así como los enfoques de coaliciones promotoras, de flujos múltiples, red de políticas, instrumentos de política pública y la burocracia a nivel de calle, este último de mayor relevancia, ya que se retoma para complementar el análisis de la implementación del PIEE. Por último, se describen los principales problemas de la implementación en los últimos años según la literatura.

El segundo capítulo da cuenta del contexto demográfico, social, educativo y político en el que se ha configurado la política educativa para la población indígena a nivel nacional; en seguida se habla de la política que atiende a la población indígena en el ámbito estatal, considerando la influencia de los diferentes actores y, por último, se analizan las escuelas, que es el espacio en donde se concretan las acciones del programa, caracterizando a los centros educativos y a los micro implementadores. A través del trabajo de campo se pudo observar el contexto en el que se implementa el PIEE, identificar a los actores que participaron en el proceso, los tipos de apoyo que obtuvieron o no del Programa, la manera en que se coordinaron con otros actores y la pertinencia de estos apoyos.

El capítulo tres ofrece una perspectiva general sobre la política educativa que atiende a la población indígena, es decir da cuenta de su diseño como etapa previa a la implementación a fin de comprender la normativa que le dio pauta. Para ello, se revisaron los documentos formales expresados en acuerdos oficiales, leyes y lineamientos como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación, el Programa Sectorial de Educación y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Posteriormente, se presentan los instrumentos que materializaron a la política educativa que atiende a la población indígena, es decir los programas que derivaron de la reforma educativa en materia de inclusión y equidad, y finalmente se caracteriza a los

actores encargados de implementar los programas en los tres órdenes de gobierno y la interrelación entre ellos.

En el capítulo cuatro se exponen los hallazgos obtenidos en el trabajo de campo, contruidos a partir de la evidencia empírica recolectada de las fuentes principales de información divididas por cuatro ejes temáticos: Conocimiento y gestión; Coordinación y organización de los actores; Resultados de la implementación; y el Contexto. Por último, se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones de mejora en la implementación de las políticas educativas tomando en cuenta las necesidades del contexto local.

Estrategia metodológica

A continuación, se presentan los elementos que justifican el desarrollo de esta investigación, el enfoque, método y las técnicas de investigación, asimismo se describen los procesos y las fases en las que se llevó a cabo el trabajo metodológico para el abordaje del tema, así como la manera en la que se recopiló y analizó la información.

Justificación

Existen diversos desafíos que enfrenta la educación en México, uno de los principales tiene que ver con la atención a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes que se ubican en zonas de muy alta marginación, es decir, los servicios educativos que atienden a estudiantes de zonas rurales e indígenas de difícil acceso y con baja concentración demográfica. Es por ello, por lo que, cada uno de los actores de la comunidad escolar: docentes, directivos, padres de familia, autoridades educativas de los tres niveles de gobierno⁵ y otros actores interesados enfrentan los enormes desafíos que implica llevar la educación a esas zonas y que sean de calidad para poder cumplir lo que mandata el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵ Autoridades educativas a nivel federal, estatal y local.

En la última década se ha visibilizado en mayor medida a la población indígena, gracias a la lucha de las propias comunidades, la atención a los derechos humanos y a la atención hacia los grupos vulnerables y constantemente excluidos. Bajo esta nueva perspectiva, se empezó a acelerar la creación de nuevas bases jurídicas y políticas públicas para atención de la educación que se oferta a la población indígena, realizando adecuaciones a fin de insertar la interculturalidad, la competitividad, la diversidad y la pluralidad democrática en esta. Mucho han tenido que ver las exigencias, sobre todo de organismos internacionales que abordan dichas temáticas, los cuales han contribuido a que cada país vaya identificando y construyendo, en términos específicos, la oferta para la educación, a través de reformas educativas para los pueblos indígenas.

En ese sentido, las autoridades educativas de cada país han diseñado políticas para la población indígena, a través de diversos programas, estrategias o intervenciones, llamado comúnmente instrumentos de política, a fin de hacer frente a los nuevos desafíos de la educación indígena. A pesar de esto, en ocasiones, aunque se diseñen estos instrumentos de política, no siempre se logra llevarlos a la práctica exitosamente, dentro de la literatura especializada a esto se le llama: la brecha de la implementación. Como lo sugiere Grindle (2009) las políticas públicas pueden surgir en un sentido legal y formal, pero esto no asegura que serán efectivamente ejecutadas. La discusión sobre este tema sigue vigente en la actualidad.

La presente investigación recupera la importante discusión en torno a la relevancia del proceso de implementación dentro del ciclo de las políticas públicas, dado que muchas veces se sigue asumiendo que las organizaciones gubernamentales, como campo natural de acción de las políticas públicas, son instrumentos, obedientes espacios o robots sociales para alcanzar objetivos de la sociedad o de la política, sin considerar las muchas complejidades que el diseño encontrará durante su puesta en marcha, y que podrían influir para obtener o no, los resultados deseados durante la implementación (Arellano y Blanco, 2013).

La implementación supone introducirse en el mundo más incierto y resistente de realidades sociales cristalizadas, escasez de recursos, relaciones de poder, conflictos de valores, creencias, resistencias, retraimiento y pasividad (Jaime, et al, 2013). Asimismo, las organizaciones en realidad distan mucho de ser meros espacios de ejecución de decisiones externas, se caracterizan por tener sus propios y múltiples objetivos y misiones; son espacios políticos tanto hacia afuera como al interior, a nivel organizacional e individual, por cuanto están “habitadas” por seres humanos con sus propios intereses, valores y capacidades cruzadas y heterogéneas; y responden a diversos actores con intereses igualmente dispares tanto dentro como fuera de la propia organización (Arellano y Blanco, 2013).

En un país como México con un sistema federal sin competencias bien definidas (Merino, 2010), con una administración pública sujeta a lógicas contrapuestas (Pardo y Cejudo, 2016) y un régimen de rendición de cuentas fragmentado (López Ayllón y Fierro, 2010), (en Cejudo, Pardo y Dussauge, 2019), el estudio empírico y sistemático de las políticas públicas ha sido menos frecuente, hasta el momento no existe un esfuerzo sistematizado para valorar los posibles factores que determinan el éxito o fracaso de una política antes de su implementación.

Por su parte, el objeto de estudio se sitúa en el estado de Oaxaca siendo este el segundo con mayor número de población indígena, con un grado de marginación superior al promedio nacional, estado en donde no se conoce el promedio nacional de aprendizaje de los estudiantes, ya que, el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) en el año 2015⁶ la entidad no participó en la aplicación y en 2017⁷ no se dieron los resultados de la entidad al no alcanzarse la tasa de participación prevista. Asimismo, es una entidad que tiene una red compleja de escenarios y actores, donde la principal fuerza de presión social es la sección 22 de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), capaz de transformar las actuales condiciones en las que

⁶ INEE (2017). Informe de resultados PLANEA 2015. El aprendizaje de los alumnos de sexto de primaria y tercero de secundaria en México. Lenguaje y Comunicación y Matemáticas. México: autor.

⁷ INEE (2019). Informe de resultados PLANEA 2017. El aprendizaje de los alumnos de tercero de secundaria en México. Lenguaje y Comunicación y Matemáticas. México: autor.

operan las políticas públicas y su marco normativo, con un aparente interés por los problemas de tipo educativo y más aún si se refiere a la población en situación de rezago.

Esta investigación es una contribución al análisis empírico de la implementación de las políticas públicas a través de un estudio de caso en donde se hace un análisis desde los actores⁸, así como la influencia del contexto social, político, cultural y demográfico que pueden llegar a afectar la implementación de la política. Además de que el estado del arte arrojó que existen pocos estudios de casos con una población muy particular como es el sistema educativo de Oaxaca y el tipo de escuelas pertenecientes a comunidades indígenas, con cierta barrera lingüística, alejadas de zonas urbanas neurálgicas y escasos medios de acceso, con carencias en infraestructura y condiciones generales que complejizan las labores de enseñanza-aprendizaje.

Este estudio de caso refiere a la implementación de la política educativa a través del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa como objeto de estudio, en el municipio de San Juan Mazatlán en el estado de Oaxaca, específicamente en las localidades de “La nueva esperanza” y “El Tortuguero”, que forman parte de la región mixe y cuyas escuelas primarias fueron las únicas beneficiarias del PIEE en ese municipio, durante el periodo de estudio (2013-2019).

Se estima que los resultados de la presente investigación pueden servir para colaborar y orientar en la tarea de los diseñadores e implementadores en el nivel macro y meso, respecto de la implementación de un instrumento de la política educativa para la población indígena. Por otro lado, se aporta información valiosa que puede retomarse para futuras investigaciones relacionadas con la importancia de los actores de la microestructura y el contexto en donde se desenvuelven dados los factores culturales, políticos, sociales, geográficos presentes en la interrelación entre la comunidad y la escuela.

⁸ Desde el enfoque de la burocracia a nivel calle de Michael Lipsky.

Objetivo de la investigación

Conocer, documentar y analizar el proceso de implementación del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa en dos escuelas primarias indígenas del municipio de San Juan Mazatlán, Oaxaca, en el periodo comprendido entre 2013- 2019, así como comprender y describir la interacción entre los actores que participaron en dicho proceso.

Asimismo, se buscó generar algunas recomendaciones de mejora en la implementación de las políticas educativas tomando en cuenta las necesidades en el contexto local.

Preguntas e hipótesis de la investigación

Las preguntas que orientaron la presente investigación fueron tres:

- ¿Cómo se llevó a cabo el proceso de implementación del Programa para la inclusión y equidad educativa en las dos escuelas primarias indígenas?
- ¿Qué actores intervinieron y cómo se coordinaron para la implementación del Programa para la inclusión y equidad educativa en las dos escuelas primarias indígenas?
- ¿De qué manera influye el contexto político y social en la implementación del Programa para la inclusión y equidad educativa en las dos escuelas primarias indígenas?

La hipótesis definida para esta investigación establece que: El entramado institucional, la interacción y coordinación de los actores, así como el contexto en el que se encuentran los beneficiarios determinan el éxito o fracaso de la implementación del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa en las escuelas primarias indígenas.

Enfoque y Método de la Investigación

La forma más viable para la aproximación del fenómeno que aquí se busca analizar es a través de un enfoque cualitativo⁹ que combine trabajo de gabinete con el trabajo de campo¹⁰. El enfoque cualitativo es recomendable cuando el tema de estudio ha sido poco explorado o no se ha hecho investigación al respecto en ningún grupo social específico (Marshall, 2011 y Preissle, 2008 en Sampieri, Fernández y Baptista (2014)) como es el caso de la implementación del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE) en dos escuelas indígenas del estado de Oaxaca, específicamente en el municipio de San Juan Mazatlán que cuentan con características particulares, que se describen más adelante.

El método elegido para el desarrollo de esta investigación es el estudio de caso, que es visto como un método de investigación cualitativa y entre las ventajas se encuentran la capacidad para aprehender lo particular y específico de los fenómenos (Eckstein, 1992) y que el objeto de estudio puede ser observado de forma amplia, del mismo modo que le permite al investigador una importante libertad para elegir las teorías, los marcos conceptuales y las hipótesis que mejor se adaptan a los objetivos de la investigación sin tener que hacer concesiones cuando se abordan una multiplicidad de unidades de análisis (Anduiza, Crespo y Méndez, 1999).

Se advierte que los resultados de los estudios de caso no intentan generalizarse a poblaciones más amplias, sino que se dirigen a la comprensión de vivencias en un entorno específico, cuyos datos emergentes contribuyen a entender el fenómeno (Johnson y Christensen, 2012; Hiles, 2008; y Tullis y Jillian, 2008) en Sampieri, Fernández y Baptista (2014). Es decir, se trata más bien de aportar

⁹ Su propósito consiste en reconstruir la realidad, tal y como la observan los actores de un sistema social previamente definido (Sampieri, Fernández y Baptista, 2014).

¹⁰ El trabajo de campo se refiere a la circunstancia de tener que salir a recolectar los datos, el acceso a estos no será posible a menos que el investigador vaya a campo. El trabajo de gabinete consiste en los procesos de investigación que incluyen la recolección de datos, revisión bibliográfica, examen de datos reunidos por otros, entre otros (Blaxter, Huges & Tight, 2001).

elementos para una mejor comprensión del fenómeno y que sirva como base y eje orientador para las políticas educativas que atienden a la población indígena.

Para efectos de esta investigación se eligieron dos escuelas primarias indígenas en uno de los municipios perteneciente al estado de Oaxaca: “Niños Héroes de Chapultepec” y “Niños Héroes” la primera escuela se encuentra en la localidad de El Tortuguero y la segunda en la Nueva Esperanza, ambas escuelas fueron las únicas beneficiarias¹¹ del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa.

Esta investigación se propuso como exploratoria explicativa. Exploratoria porque se trata de un estudio de tipo cualitativo que busca abrir algunas pistas para avanzar en la comprensión de la implementación de la política en poblaciones con características particulares como las indígenas y con un alto grado de marginación cuyo abordaje ha sido poco exhaustivo. Explicativa porque a lo largo de la investigación se busca encontrar algunas respuestas sobre los factores que favorecen el éxito o el fracaso de la implementación de la política educativa para la atención a NNAJ indígenas.

Cabe destacar que uno de los fines de las investigaciones basadas en metodologías cualitativas es ampliar el entendimiento de un fenómeno social o la construcción de una teoría, por lo que resulta más valioso el poder explicativo de la información obtenida, que la generalización y la capacidad predictiva de los hallazgos (Strauss y Corbin, 2002).

La implementación del PIEE se puede observar desde distintas aristas. Para fines de esta investigación y como ya se mencionó, el foco se centra en los actores, es decir, los docentes, directores, supervisores de zona que gestionaron y operaron el Programa en la escuela, así como la relación y coordinación entre estos, el contexto en el que se encontraron, el papel que desempeñaron las autoridades educativas federal y locales, así como el SNTE y la CNTE.

¹¹ Según información proporcionada por el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO) a mediante oficio IEEPO/SGSE/UEI/3149/2020, solicitada a través del portal de transparencia.

Técnica de recolección de datos

Para la recolección de datos se utilizaron dos fuentes principales de información: trabajo de gabinete y trabajo de campo. Respecto al trabajo de gabinete se revisaron y consultaron fuentes primarias de información tales como; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación, documentos oficiales, marcos internacionales, informes de gobierno, informes de evaluaciones de políticas y programas que, junto con fuentes secundarias como reportes de investigación educativa, libros, antologías, tesis, entre otros, que sistematizan y ahondan la política educativa en general y en particular aquellas que atienden la educación indígena. Estos constituyeron la principal fuente de conocimiento inmediata a la investigación (Dankhe, 1986), y ayudaron a mejorar la comprensión de los contextos y detectar conceptos clave que resultaron necesario para la elaboración del primer análisis, a partir del cual se pudo avanzar hacia la selección de casos y a los guiones de entrevista.

El trabajo de campo se realizó a través de entrevistas semiestructuradas, considerando que la entrevista como un método de recolección de información, que permite recabar datos personales detallados que no resulta fácil obtener de la observación (Creswell, 2009). Y semiestructurada por la libertad que ofrece de plasmar de manera específica algunos elementos (Bryman, 1994). Las entrevistas cualitativas han sido descritas como no directivas, no estructuradas, no estandarizadas (Taylor y Bogdan, 1987), la cual permitió obtener información detallada y específica acerca del proceso de implementación del PIEE en el nivel de la meso y la microestructura.

Para el nivel de las meso estructura se logró entrevistar a un exfuncionario del IEEPO y en el caso de la microestructura, el propósito era entrevistar a todo el personal que laborará en las dos escuelas y que participó en el proceso de implementación del Programa. Sin embargo, no fue posible localizar a un docente durante el trabajo de campo por lo que la muestra¹² se conformó de la siguiente manera:

¹² El muestreo adecuado tiene una importancia crucial en la investigación, y la investigación cualitativa no es una

Tabla 1. Número de informantes por escuela

Localidad	Escuela	Entrevistados		
		Docente	Director	Supervisor de zona
El Tortuguero	“Niños Héroes de Chapultepec”	1	1	-
La Nueva Esperanza	“Niños Héroes”	1	1	1

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la escuela “Niños Héroes de Chapultepec” cabe destacar que no pertenece a ninguna supervisión de zona, lo cual justifica el por qué no se agregó como parte de la muestra. Por lo anterior, en total se llevaron a cabo a nivel de la microestructura cinco entrevistas semi estructuradas en las dos escuelas: dos docentes, dos directores y una supervisora de zona.

Diseño del guion de las entrevistas

El diseño del guion de las entrevistas consideró los objetivos de esta investigación y cubrió los siguientes aspectos:

- Conocer los datos sociodemográficos de los informantes y datos del centro escolar a fin de contextualizar.
- Explorar y exponer información acerca del proceso de implementación de la política educativa en la escuela.
- Identificar el papel que desempeñaron los actores en la implementación del Programa y la manera en que se organizaron y coordinaron.

excepción (Barbour, 2007). Por esta razón el tipo de muestra a utilizar es el no probabilísticas o dirigidas, cuya finalidad no es la generalización en términos de probabilidad. También se les conoce como “guiadas por uno o varios propósitos”, pues la elección de los elementos depende de razones relacionadas con las características de la investigación (Ragin, 2013, Saumure y Given, 2008 y Palys, 2008) en Sampieri, Fernández y Baptista (2014).

- Los resultados obtenidos de la implementación.

Por lo tanto, el guion de entrevista se dividió en dos secciones, la primera sección tuvo como objetivo recuperar los datos sociodemográficos de los informantes y de los centros escolares. En la segunda parte, se desarrollaron preguntas sobre el proceso de gestión y apoyos del gobierno que ha recibido la escuela, específicamente del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE) y la manera en que se llevó a cabo el proceso de implementación (véase anexo 1).

Las entrevistas tuvieron una duración aproximada de 60 minutos, y se hicieron algunas adecuaciones al guion principal, esto dependiendo del perfil del informante ya sea director, docente o supervisor de zona, así como en el momento de la entrevista a fin de profundizar en alguna temática. Del mismo modo se realizaron adecuaciones para el informante del nivel meso, el exfuncionario del IEEPO.

Procesamiento y análisis de la información

Con el fin de llevar un registro ordenado y sistemático desde el desarrollo de la entrevista, y hasta la presentación de los resultados, se utilizaron notas de campo, las transcripciones estenográficas y una revisión posterior que incorporaba observaciones a partir de un análisis preliminar de manera manual; el análisis a profundidad de las transcripciones se realizó mediante el programa ATLAS.ti¹³ y, finalmente, el análisis e integración de los hallazgos. Para el análisis de la información se llevaron a cabo varias actividades, a continuación, se describe cada una de las fases.

Análisis cualitativo de la información

Para el análisis de las respuestas de los informantes sobre el proceso de implementación del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa, se consideraron cuatro fases: elaboración del libro de códigos, asignación de

¹³ El programa ATLAS ti es una herramienta de uso tecnológico y técnico creada con el objetivo de apoyar la organización, el análisis e interpretación de información en investigaciones cualitativas.

códigos, codificación semiautomática y generación de narrativa de los hallazgos.

La primera fase del análisis consistió en la generación de un libro de códigos, se construyeron una serie de códigos agrupados en cuatro áreas temáticas, a saber: Conocimiento y gestión; Coordinación y organización de los actores, Resultados de la implementación y por último el Contexto (ver Anexo 2). En la segunda fase se revisaron las transcripciones, se asignaron y reformularon manualmente los códigos considerados en el libro previamente construido. La tercera etapa se desarrolló mediante el uso del software de análisis cualitativo ATLAS.ti, como herramienta que permite apoyar la organización, el análisis e interpretación de información en investigaciones cualitativas. Por último, a partir del análisis de lo que señalaron los informantes, se construyó una narrativa para cada una de las áreas temáticas.

Áreas temáticas

A partir de la información recopilada en las entrevistas semiestructuradas se definieron tres áreas temáticas y una transversal:

- **Conocimiento y gestión:** Se refiere al grado de acercamiento que tienen los actores escolares a los programas federales y en específico al PíEE, desde la manera en cómo se enteraron de la convocatoria y comunicaron que la escuela obtuvo el beneficio. Así como, la experiencia respecto a la gestión de programas de apoyo y las actividades que se desarrollaron para su implementación.
- **Coordinación y organización de los actores:** Se refiere al papel que desempeñaron cada uno de los involucrados. La forma en que cada uno ayudó en todo el proceso de gestión del Programa para que llegará a la escuela y hacer uso del apoyo otorgado, así como las actividades que desarrollaron en conjunto para la gestión y operación del PíEE.
- **Resultados de la implementación:** Describe los beneficios que se generaron a partir de la implementación del PíEE, las características de los apoyos del Programa (cursos de formación y materiales educativos) considerando el contexto y tipo de escuela y la manera en que pretendió

abonar en el aprendizaje de los alumnos y docentes.

- **Contexto:** Se refiere a los factores sociales, culturales, políticos y demográficos que influyeron en la implementación.

Las áreas temáticas se describen y desarrollan en el apartado de los resultados del trabajo de campo, en el siguiente capítulo se presenta el marco teórico en el que se sustenta esta investigación.

Capítulo 1. La implementación de las políticas públicas

Este capítulo corresponde a la identificación y exposición del marco teórico que contempla el objeto de estudio aquí abordado; el proceso de implementación del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE) en dos primarias indígenas del estado de Oaxaca, en el municipio de San Juan Mazatlán. Dicho Programa es un instrumento de la política pública en materia educativa, diseñada desde el gobierno federal, específicamente de la Secretaría de Educación Pública (SEP) para atender un problema público.

En el apartado inicial nos referimos de manera sucinta al concepto de política pública y exponen las teorías en las que se fundamenta. El segundo apartado se aborda el análisis de las políticas, aquí se resalta el modelo del ciclo de las políticas públicas, ya que gracias a este se identifica, para fines analíticos, la etapa de implementación que es de interés central para el presente estudio.

En el tercer apartado se expone la fase de implementación de las políticas públicas como el objeto de estudio específico. Aquí se describen brevemente algunos enfoques que han permitido a diversos investigadores conocer las brechas en la implementación. El interés se encuentra en la complejidad que tiene como proceso, debido a la intervención e influencia de múltiples variables y factores, y que tienen consecuencias en los resultados finales de una política.

Así, en el cuarto y último apartado se presentan los principales problemas de implementación, derivadas de diversos estudios empíricos que dan cuenta de las adversidades a las que se enfrentan la implementación de las políticas públicas. Con todo lo anterior, el marco teórico queda integrado por una enriquecedora teoría sobre una de las etapas de las políticas públicas, que sustenta el análisis teórico y empírico del proceso de la implementación del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa.

El objetivo de este capítulo es crear un soporte conceptual y teórico que permita desarrollar los argumentos necesarios en los siguientes capítulos para desdoblarse el proceso de implementación del PIEE y así determinar el papel que desempeñan los implementadores, como se organizan y coordinan, así como el

grado de importancia que tiene el contexto en el que se lleva a cabo dicho proceso.

1.1. Políticas públicas

En las últimas décadas se han desarrollado un gran número de definiciones sobre lo que se entiende por políticas públicas, dado la relevancia que ha adquirido este concepto tanto en el ámbito académico como en el ámbito gubernamental. Por ello, se decidió retomar exclusivamente aquellas que señalaran los rasgos más sobresalientes del término, entre los que destacan: la acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos (Hecló y Wildavsky, 1974); todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer (Dye, 1992); el conjunto de decisiones y cursos de acción puestos en marcha por los gobiernos, a través de los cuales se busca dar solución a problemas de carácter público, que surgen a partir de la interacción entre individuos (Canto, 2002) y como señala Aguilar (2010), el conjunto de acciones estructuradas para lograr ciertos objetivos de valor social o interés público.

La política pública (PP) engloba un conjunto de racionalidades¹⁴ de actores relacionados con el problema público, que participan en la solución, donde se visualiza un proceso decisorio amplio y estructurado para el interés público. Dicha política pública modifica el *statu quo* mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con lo que cuenta el sector público y en el horizonte temporal razonablemente definido (Merino, 2013, p.17). Lo anterior, nos ayuda a comprender lo que se entiende por política pública y conocer las principales características que este tiene, en ese sentido resulta necesario reflexionar también lo que se entiende por problema público dado la relación directa de ambos conceptos.

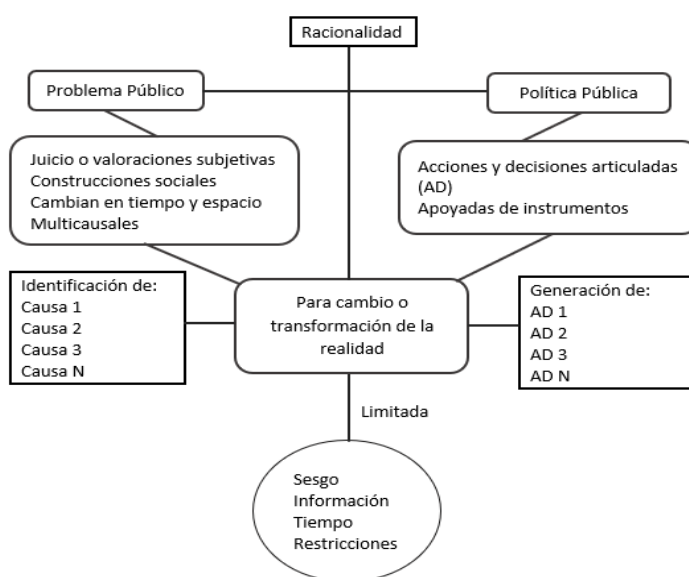
Los problemas públicos se construyen en el momento en que ciertos acontecimientos o situaciones se ponen en relación con determinados valores o supuestos cognoscitivos de los sujetos que lo viven (Aguilar, 2007, p. 56). Por lo

¹⁴ El concepto de racionalidad puede entenderse como la capacidad humana para generar juicios, ideas o comprensiones sobre la realidad.

tanto, los problemas públicos son situaciones indeseadas, construcciones sociales, condiciones que a juicio de alguien son definidos como problema. El paso de la existencia de un problema a su tratamiento político deriva de una (re) «construcción social» del problema en cuestión (Subirats et al, 2008, p. 44), es importante señalar que un problema público no es un problema popular.¹⁵

El significado teórico y práctico del análisis y diseño de las políticas públicas tiene fundamento en la exigencia de racionalidad de los procesos para determinar cuáles son los fines públicos que son posibles de cumplirse y ser realizados, y a través de qué medios e instrumentos pueden desarrollarse, así como las opciones de acción con las que se cuentan (Aguilar, 2007). Frente a la identificación de un problema público y su integración en la lista de temas de atención por parte de los gobiernos, con la política pública se busca mejorar y transformar la realidad mediante acciones y decisiones racionales. En un marco ideal, la identificación de las causas del problema lleva a la generación de acciones y decisiones articuladas, apoyadas con distintos instrumentos, bajo las limitantes que pueden existir: respuestas sesgadas, falta de tiempo, problemas de información o restricciones generales.

Figura 1. Racionalidad del problema público en política pública.



Fuente: Villarreal, 2020.

¹⁵ Como lo señala Aguilar (2007, p. 24) no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental.

Para Arellano y Blanco (2013) las políticas públicas son una forma particular de decidir y ejecutar las acciones de gobierno, pero no es la única. En sintonía con Aguilar Villanueva (1992) se hace referencia a decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes. Aquí es donde visualiza a las políticas públicas como parte de la democracia. Aguilar (1992) las vincula con la participación ciudadana en el ejercicio de la acción pública, por lo tanto, no son monopolio exclusivo del gobierno, sino una actividad compartida y constante que requiere el trabajo conjunto entre ciudadanía y gobierno.

Las políticas públicas constituyen un grupo particular de decisiones y acciones determinadas racional y científicamente; Arellano y Blanco (2013) señalan que poseen al menos las siguientes características:

1. *“Son llevadas a cabo por autoridades legítimamente constituidas.*
2. *Surgen como respuesta a una situación entendida como un problema que afecta el interés público, por lo que debe resolverse empleando recursos gubernamentales, en mayor o menor medida.*
3. *Se materializan mediante mecanismos concretos, privilegiando el interés de la comunidad por encima de los intereses particulares.*
4. *Tienen como supuesto fundamental la discusión y acuerdo entre el gobierno y la ciudadanía, tanto en la selección de las alternativas como los mecanismos”.* Arellano y Blanco (2013).

Aguilar (2010) menciona que las PP dan origen a un patrón de comportamiento del gobierno, se estructuran por creencias, leyes, planes, ciencia y el contexto, y deben de tomar en cuenta las acciones, recursos, tiempo, resultados y medición. El concepto de políticas públicas es inseparable de la noción de análisis de políticas; la política pública no existe en la realidad, sólo la intervención del analista otorga un sentido a la multitud de decisiones y comportamientos de los administradores y de los demás actores sociales involucrados en el proceso (Tamayo, 1997).

Ahora bien, si se piensa en las políticas públicas como procesos, como una serie de elementos relacionados, entonces el modelo del ciclo nos permite “visualizar” y analizar fases relevantes de éste. Sin embargo, hay que resaltar que tiene un sentido explicativo y analítico, pues en la práctica estas fases podrían tener cambios en donde los límites entre una fase y otras son borrosas. De aquí la importancia de ampliar los enfoques que explican cómo se logran los cambios en los temas públicos. En el siguiente apartado se presenta, con mayor detalle, a qué nos referimos cuando hablamos del análisis de las políticas públicas.

1.2. Análisis de las políticas públicas

El análisis de políticas públicas es considerado un campo multidisciplinar, Wildavsky (1979, p.15) señala que es un campo aplicado cuyos contenidos no se pueden precisar a través de lo que serían los límites propios de las disciplinas científicas, es la naturaleza del problema planteado la que determinará los instrumentos que será necesario utilizar. Asimismo, Tamayo lo define como el conjunto de términos, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas como la ciencia política, la sociología, la teoría de la organización, la psicología y la antropología entre otras, que intentan mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos (Tamayo,1997, p. 283). Mientras que Roth las concibe como la ciencia del Estado en acción o, más preciso, como una metodología de investigación social aplicada al análisis¹⁶ de la actividad concreta de las autoridades (Roth, 2006, p. 15).

Cada una de estas aproximaciones nos proporciona matices distintos sobre el quehacer de las políticas públicas, pero en su conjunto subrayan la naturaleza compleja de las políticas públicas y la necesidad de que se observen sus distintas aristas. El campo de análisis de las políticas públicas ha desarrollado diferentes marcos de aproximación que intentan en diferente grado, combinar varias perspectivas paradigmáticas y teóricas (Jolly & Cuervo, 2007).

¹⁶ Es decir, este análisis enfatiza el carácter práctico, pretende responder a las crisis y problemas recurrentes enfrentados por el gobierno y producir información relevante para la solución de estos (Dunn, 1994, p.75)

Como se explicaba en las primeras líneas de este texto, el marco clásico para el análisis de las políticas públicas, planteado por Lasswell en 1956 y retomado por Jones en 1970 es el denominado ciclo de las políticas públicas, entendido como un proceso secuencial que está dividido en diferentes fases. Estas etapas o fases corresponden a cinco momentos: identificación y definición del problema, formulación de alternativas, adopción de la alternativa, implantación de la alternativa seleccionada y evaluación de los resultados obtenidos. Posteriormente surgieron otras propuestas que desagregaron estas etapas o subsumieron algunas, por ejemplo, Tamayo (1997, p. 288) propone que estas se dividan en: establecimiento de la agenda; formulación de la política; toma de decisión; implementación, y finalmente la evaluación.

Por tanto, el ciclo de las Políticas Públicas es visto como un modelo, con ciertas variaciones entre autores como: Jones (1970), Rose (1973), Brewer (1974), Anderson (1975), Jenkins (1978) o May y Wildavsky (1978) en donde, al final todas las interpretaciones sirven para analizar y clasificar los procesos que ocurren antes, durante y después de las decisiones que atienden a las causas de un problema público determinado. A continuación, se presentan las etapas que la presente investigación determina como el ciclo de las Políticas Públicas:

- Identificación del problema: En esta fase ocurre la transformación del problema, de su esfera privada a la social o de carácter público. Ya no es de preocupación para unos cuantos sujetos y su solución no depende de estos, ya que existe un importante grupo de personas en la sociedad que se ven afectadas. La Identificación del problema público se resuelve con herramientas políticas y técnicas instrumentales, las primeras pueden ser las consultas, reuniones, intercambios de información, negociación y la segunda se refiere a la fijación de fronteras del problema, cuantificación del número de afectados, comprensión de posibles ramificaciones y evaluación de la gravedad e intensidad del problema (Tamayo, 1997, p. 288).
- Incorporación a la agenda de gobierno: En esta fase se selecciona y jerarquiza los problemas públicos identificados. Para ello se pasa por

diversos filtros, el primero se refiere a la agenda pública que está conformada por los problemas que ya forman parte de la opinión pública y donde el gobierno debe actuar, de ahí pasa a la agenda de gubernamental¹⁷ en donde existen ideas, valores y promesas de actores políticos de un problema en específico, se toman en cuenta los recursos que muchas veces son limitados y puede redefinir el problema público en algo concreto y preciso.

- **Diseño de la política:** Es la estrategia que se seguirá para intentar resolver el problema en su contexto particular, entendiendo por estrategia el conjunto de instrumentos coherentemente integrados, así como las restricciones que éstos enfrentarían (Arellano y Blanco, 2013, p. 46).
- **Implementación:** Un elemento relevante en esta fase es la llamada “brecha de implementación”, contenida entre el diseño y el resultado de la política. Aquí se pone a prueba el diseño frente a los desafíos físicos, sociales, culturales, económicos o incluso naturales a los que se enfrente la implementación de la política. Es una fase administrativa y política, tiene diversas perspectivas de análisis que se abordarán en el siguiente apartado al ser relevante en la presente investigación.
- **Evaluación:** Es técnica y política, se construyen con datos que permiten generar una valoración respecto a las distintas fases del ciclo de política, existen diversos tipos, herramientas y usos de la evaluación. Está relacionada con la valoración de la función o el logro de objetivos de las políticas públicas, que puede ser útil para visualizar áreas de mejora, perfeccionar los procesos, o señalar fallas.

A pesar de la relevancia que tiene este instrumento de análisis para las políticas públicas, es importante conocer algunos de los argumentos en contra:

¹⁷ En la literatura suele entenderse como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que se han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. (Aguilar, 1993, p. 29)

- Lindblom cuestiona esta división mecánica y plantea estudiarlas como un proceso complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen inciertos (1991, p.13).
- Fontaine señala la desconexión entre la teoría y la realidad, ya que las políticas públicas pocas veces siguen un ciclo lineal, dado que constantemente se están reformulando (2015, p. 55).
- Jann y Wegrich indican que los procesos políticos rara vez tienen principios y finales definidos que permitan delimitar claramente la diferenciación entre cada una de las etapas (2007, p. 44).
- Otra limitante es que no proporciona una base clara para probar hipótesis empíricas (De León 2007, p. 466), considerando que todo método explicativo aspira, en cierta medida, a probar teorías (Fontaine 2015, p. 55).
- Asimismo, Harguindéguy (2013, p. 21) dice que este marco de análisis se trata de una forma racionalista de analizar las políticas públicas [...] y con un fuerte carácter normativo [...]. Es decir, se trata de dividir el proceso de adopción de un programa público en fases para poder entender y mejorar cada una de ellas.

Se entiende que el principal aporte de esta herramienta de análisis es la división en etapas que permite un entendimiento detallado y específico de ciertos aspectos del ciclo de la política (Jann y Wegrich 2007, p. 57). En ese sentido, para los fines de esta investigación se retoma el marco del ciclo¹⁸, ya que resulta útil como eje ordenador en específico la fase de la implementación de la política, pero sin perder de vista que el proceso político es altamente complejo dado la gran multiplicidad de factores que intervienen en él, tales como los actores que participan en el proceso de implementación, el contexto de la población objetivo, el entramado institucional a través del cual se lleva a cabo la implementación, las reglas formales e informales que prevalecen, por mencionar algunos. Por lo tanto, no reflejan toda la realidad y es necesario complementar el análisis con otros enfoques.

¹⁸ Este modelo de análisis se sigue citando en varios manuales de políticas públicas con el objetivo de organizar y jerarquizar la información ayudando así al trabajo de investigación, a pesar de los cuestionamientos y críticas (Fontaine 2015, p. 55).

1.3. La implementación de las políticas públicas como objeto de estudio

El análisis de política pública, como objeto de estudio sistemático, surgió en los primeros años de la década de los 70 en Estados Unidos, teniendo como principal exponente la obra *Implementación* escrita por Aaron Wildavski y Pressman Jeffrey en 1973. Estos autores plantearon con más claridad la siguiente cuestión: ¿Por qué fallan las políticas públicas? Gracias a ello se comenzó a poner mayor atención en fase de la implementación y a reconocerla como una etapa importante en el proceso que sigue la política pública, fungiendo como punto de partida de innumerables trabajos sobre el tema (Revuelta, 2009 p. 126).

La implementación se refiere al conjunto de acciones y comportamientos que permiten transformar las intenciones u objetivos de una política pública en productos, resultados e impactos observables (Jaime et al, 2013). La implementación supone una serie de procesos que inician cuando se produce la decisión y que concluye cuando la expresión de la política ya sea el programa, regulación y acción se abandona, finaliza o transforma; si bien se puede localizar un comienzo preciso suele tener un final difuso. Asimismo, hay que considerar que existe un sin número de factores que de una manera u otra influyen en el proceso de implementación y, consecuentemente, en los resultados finales de una política.

Roth en su dedicación por estudiar el proceso de las PP y sus enfoques, entendidos como modelos de perspectiva para el estudio de una política pública, ofrece distintas tipologías sobre los enfoques de la implementación, como a continuación se describe (Roth, 2006, pp.109-127):

- a) El enfoque clásico de la elección racional: concebido desde Weber y Fayol, idealiza a la administración como ejecutor perfecto de la implementación mediante una noción top-down de la política, asumiendo como su nombre lo indica, que existe una racionalidad per se en los responsables de la implementación.

- b) El enfoque del buen gobierno: va más allá de los recursos tradicionales de autoridad y sanción. Crea escenarios, estrategias y mecanismos de participación o de inclusión de organizaciones no estatales para aumentar las posibilidades de éxito de la gestión, sin embargo, esta posibilidad está limitada por la capacidad democrática y la responsabilidad social del gobierno en turno.
- c) El enfoque de gestión pública: evalúa las condiciones de efectividad en la implementación, dicha evaluación debe sustentarse en una teoría sólida, una ley bien concebida, responsables capacitados y comprometidos con capacidad de negociación y poder de convencimiento, apoyo político y social y un entorno favorable, situaciones que rara vez se presentan en la realidad. Sus principales exponentes son Sabatier y Mazmanian que en 1976 comenzaron a debatir respecto a las condiciones necesarias para esa implementación efectiva.
- d) El enfoque contingente: Propuesto por Renate Mayntz, considera a los procesos de implementación como poco previsibles, lo que obliga a desarrollar una nueva estrategia para las políticas públicas. Propone cinco instrumentos principales para su estudio: 1) las normas reglamentarias; 2) transferencias financieras e incentivos; 3) suministro de bienes y servicios; 4) reglamentación de procedimientos; y 5) la persuasión.
- e) El enfoque de la implementación como proceso y como aprendizaje: con Aaron Wildavsky, como uno de los principales exponentes. Ve la implementación como un proceso en constante evolución que permite aprender y replantear la posibilidad de su mejora. Considera que los enfoques clásicos no son óptimos porque no consideran que el proceso de implementación es reiterativo sin fin, lo que denomina: capacidad de aprendizaje público de las organizaciones públicas.
- f) El enfoque de la implementación como ambigüedad y simbolismo: afirma que existe un amplio margen para la imprecisión o que la aprobación de

una política no siempre deviene en su implementación. La ambigüedad es vista como una estrategia que permite avanzar o aprobar un tema aún sin que exista consenso político sobre objetivos claros y la imprecisión dirige de alguna manera hacia la implementación desde el enfoque de aprendizaje.

- g) El enfoque bottom-up: por retroceso o "*Backwards mapping*" busca analizar los comportamientos de los individuos o grupos y el mecanismo para corregir errores a partir del nivel en el que surgen. Se trata de una perspectiva individualista con base en la teoría del *public choice*¹⁹. Sugiere que el punto crucial del problema de la implementación se sitúa en el lugar más bajo de la jerarquía.

Otro modelo que se puede destacar respecto de la implementación es el de administración de sistemas de Richard Elmore, que consiste en definir un conjunto detallado de objetivos que reflejen fielmente la intención fundamental de una política determinada, posteriormente asignar a las unidades subordinadas responsabilidades, elegir parámetros de desempeño que sean congruentes con los objetivos, supervisar el desempeño del sistema y en hacer los ajustes internos necesarios para elevar el grado de cumplimiento de los fines de la organización (Aguilar, 1996, p. 192)

Se considera como una segunda tipología para el estudio de la implementación de las políticas la propuesta por Elmore, ya que presenta cuatro modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales, y surge de reconocer que las políticas públicas no pueden comprenderse al margen de los medios de su ejecución, es decir, de las organizaciones (En Aguilar, 1996, pp. 185-249). Tales modelos se derivan de las escuelas de pensamiento que el autor considera que pueden hacer contribuciones importantes al análisis de la implementación y que son:

¹⁹ "En general Public Choice puede ser visto como un campo de interés de los investigadores económicos y políticos, que pretenden hacer un estudio de la política a través de las herramientas analíticas de la economía y que se caracteriza fundamentalmente por el rigor teórico, las pruebas estadísticas y sus aplicaciones a los problemas políticos de las sociedades contemporáneas" (Sandoval, 2016, p. 52).

- a) De la administración de sistemas: Se nutre de la tradición racionalista y postula el comportamiento maximizador de los valores.
- b) Del proceso burocrático: Es una perspectiva sociológica de las organizaciones y parte de que el rasgo esencial de las organizaciones consiste en la interacción entre la rutina y el libre albedrío.
- c) Del desarrollo organizacional: Resultado de una combinación relativamente reciente para la época de la teoría sociológica y la psicológica, que centra su atención en el conflicto entre las necesidades de los individuos y las necesidades vitales de las organizaciones.
- d) Del conflicto y la negociación: Parte del presupuesto de que el conflicto constituye el rasgo dominante de la vida de las organizaciones, analiza cómo individuos con intereses divergentes se aglutinan en torno a una tarea común.

Sobre el análisis de la implementación que surgió al poner como centro de atención la contienda entre los modelos *top-down* (arriba-abajo) y *bottom-up* (abajo-arriba) se puede señalar lo siguiente. El primero, se asume que luego que las autoridades han definido una política pública, esta es puesta en práctica por la Administración Pública. Birkland (2005) expone que los supuestos sobre este enfoque son los siguientes: La política pública contiene definiciones claras acerca de las metas que deberán alcanzarse, identifica claramente los medios e instrumentos que estarán a disposición para el logro de las metas y está expresada en documentos formales emanados de autoridades competente en el área de actuación de la política (en Olavarría, 2007, p. 78).

Asimismo, considera que hay una cadena de implementación que se inicia con la instrucción de la autoridad competente, que baja a través de la cadena de mando hasta llegar a la base de la organización, proceso en el cual se activa la ejecución de la política y los diseñadores de la política conocen las capacidades de los implementadores. En ese sentido, este enfoque no le da importancia a los actores que se encuentran en la microestructura y es de aquí de donde parte el enfoque de abajo hacia arriba.

El enfoque *bottom–up*, considera que un área importante de análisis está referido a los conflictos que surgen en la implementación, a la capacidad que tendrían los funcionarios para frustrar o neutralizar los esfuerzos de las autoridades por alcanzar las metas asignadas a la política pública, cómo estos conflictos pueden ser abordados, y los procesos de negociación y compromiso que se dan entre los actores de la implementación. Una fortaleza del enfoque es que orienta la atención hacia el conjunto de relaciones formales e informales que se dan entre los distintos actores que toman parte en la ejecución de la política (Howlett y Ramesh 2003 en Olavarría 2007 p. 80)

Birkland (2005) argumenta que, dependiendo del tipo de política y del contexto, será conveniente usar uno u otro enfoque. En aquellos casos en que hay una política que se expresa en un gran programa, con un diseño concreto, recursos identificables y con una estructura organizacional clara es mejor el enfoque arriba–abajo. Alternativamente, en aquellos casos donde hay una multiplicidad de programas y hay interés en analizar la dinámica de la implementación en la base de la organización, el enfoque abajo–arriba sería más apropiado.

Aunque los enfoques mencionados anteriormente son los que más se han utilizado y mencionado en la literatura, han surgido enfoques contemporáneos para analizar la implementación de políticas públicas por la experiencia recogida en el campo. Entre los más destacados se encuentra la propuesta de Sabatier (2007) con el Marco de coaliciones de apoyo, como un instrumento para analizar no sólo la implementación, sino todo el proceso de políticas.

Para el marco de coaliciones de apoyo la “unidad de análisis” no es una agencia gubernamental, sino un “subsistema de política”, que se compone de actores públicos y privados, y de organizaciones que se encuentran preocupadas por asuntos específicos. El enfoque parte de la idea de que los sujetos se acoplan en grupos para defender sus intereses, así las características con las que se vinculan comienzan por compartir: valores, acuerdos sobre las normas y guías, y la aceptación de ciertas herramientas e instrumentos.

Dentro del sistema, grupos de individuos defienden su óptica del deber ser y pueden enfrentarse con otros grupos de intereses diferentes. El marco de coaliciones de apoyo permite entender el momento y condiciones para que exista acuerdo entre grupos, la vinculación de sus redes, y las relaciones necesarias para tratar los temas, principalmente los acuerdos sobre el tratamiento de la solución a los problemas (Sabatier, 2007).

Un enfoque contemporáneo que destaca por la visualización de distintos actores es la Red de Política Pública (policy network), que refiere al entramado de relaciones que se dan entre formuladores, ejecutores, organismos públicos, usuarios y comunidad en donde hay una diversidad de actores involucrados (Olavarría 2007, p. 83). Este enfoque pone de manifiesto las formas de cooperación e intercambio en cada subsistema de política. Por ejemplo, Coleman (1997) expone distintas redes, y señala el hecho de que las redes pluralistas tienden a cambiar las políticas abruptamente, mientras que las redes corporativistas están muy interrelacionadas con el cambio negociado (en Sabatier, 2007, p. 155).

Otro enfoque analítico que resulta de utilidad y se retoma para esta investigación es el señalado por Subirats en 1994 es la llamada: la burocracia a nivel de calle, la cual habla de uno de los aspectos esenciales en el proceso de implementación de las políticas y es el relativo a las relaciones inter e intra gubernamentales. Si bien, las políticas son decididas en el nivel central, su implementación concreta se produce en los niveles, regional, provincial y comunal. El máximo exponente del enfoque de la burocracia a nivel calle es Michael Lipsky, el cual indica que la burocracia implica un conjunto de reglas y estructuras de autoridad, y cuando se habla de nivel de calle implica cierta distancia del centro en donde se supone reside la autoridad (2018).

Tradicionalmente la burocracia de nivel de calle se ha definido como aquella compuesta por funcionarios que interactúan directamente con los ciudadanos, que presentan márgenes de discrecionalidad en la ejecución de su trabajo, respecto de las decisiones y formas de atención de la sociedad. Las interacciones con las burocracias de nivel de calle se traducen en la experiencia

de los ciudadanos con la representación inmediata del gobierno, por lo tanto, es donde se genera la percepción sobre la forma como se hacen las cosas en el espacio público por parte de la autoridad.

Para Lipsky (1980, p.161) los burócratas a nivel de calle utilizan su criterio porque la naturaleza de su trabajo requiere de su juicio ante la necesidad de tomar decisiones en el quehacer diario de la administración. Entre los factores que explican el poder discrecional, Dussauge, Cejudo y Pardo (2018) explican que son: la insuficiencia de recursos, la ambigüedad de los objetivos de la política, las dificultades para el control de la gestión, la debilidad estructural de los clientes y la naturaleza intrínsecamente humana, con condiciones de trabajo especialmente propicias para un comportamiento discrecional.

Cuando se analiza a las burocracias a nivel de calle, se genera una estrategia de análisis organizativo que toma en cuenta la discrecionalidad. También se parte de la premisa de que el análisis debe integrar una comprensión más profunda y compleja de cómo funcionan y cómo se producen las políticas públicas a nivel de calle, lo que aporta una perspectiva distinta a la cartera de estrategias de las que se dispone para analizar la implementación (Dussauge, Cejudo y Pardo, 2018).

Este enfoque tiene varias bondades para observar en un nivel micro la implementación, ya que permite reconocer a detalle la dinámica de la puesta en práctica de las PP, a través de la mirada de los implementadores; permite utilizar metodologías cualitativas para conocer a detalle el comportamiento individual y grupal del sistema de creencias que dan sentido a esas acciones; permite que las narrativas de los actores e investigadores sobre políticas se constituyan en hallazgos relevantes para la generación de conocimientos, superando el dato numérico, y fortalece la enseñanza sobre las metodologías cualitativas sobre PP y permite recabar aprendizajes sobre distintos casos de realidades locales (Magallón, 2020).

Por los motivos antes expuestos, el enfoque de la burocracia a nivel calle, nos ayudará a comprender cómo se lleva a cabo el proceso de implementación del

PIEE en las dos escuelas primarias indígenas seleccionadas y en donde interactúan múltiples actores y beneficiarios como los docentes, directores, padres de familia, sindicato y los supervisores de zona, este último como el puente entre las autoridades educativas locales (funcionarios del IEEPO) y la comunidad escolar.

1.4. Problemas de implementación de las políticas públicas

Durante la ejecución de los instrumentos de política pública habrá externalidades y limitaciones que, a pesar de estar racionalizadas, pueden alejarse del control de los implementadores, estos elementos van desde: recursos, tiempo, comunicación, coordinación, de autoridad o políticos, hasta aquellos relacionados con fenómenos naturales. Esto quiere decir que, en la implementación pueden surgir externalidades negativas por la limitación que generan en el logro de los objetivos, mismas que pueden ser de todo tipo. Por lo anterior, la implementación perfecta de la política pública no es posible, ya que entre lo diseñado y el resultado se puede esperar que exista una brecha de implementación.

Como señalan Cejudo, Pardo y Dussauge (2019, p. 304) nunca habrá implementación²⁰ perfecta, ya que las políticas exitosas siempre dependen de la capacidad de hacer ajustes sobre la marcha, pero desde el diseño se puede reducir la complejidad de la implementación. Para Hogwood y Gunn (1984), la “implementación perfecta” supondría la eliminación de restricciones, contar con suficientes recursos, un efectivo diseño, un desarrollo sencillo con pocas dependencias, objetivos claros, coordinación y comunicación perfecta y autoridad eficaz.

Asimismo, Berman (1987 en Tamayo, 1997, p. 305) señala que el éxito final de una política pública depende, en gran medida, de la adaptación mutua entre el plan de acción generado desde el centro y las condiciones y capacidades de las

²⁰ “Implementar consiste en convertir el diseño de una política en acciones específicas, en reunir y desplegar los recursos presupuestales y organizacionales requeridos por la política y en generar los productos esperados” (Cejudo, Pardo y Dussauge, 2019: 304)

agencias locales. Además de la comunicación y coordinación entre el centro y lo local, será crucial para tratar de cumplir los objetivos de la PP.

Una política pública siempre enfrentará condiciones imperfectas para su implementación y será delineada rediseñada o resistida por funcionarios medios y burócratas a nivel de calle que inciden en los resultados además que influirá el entorno en el que ocurren las políticas públicas. El estudio de la implementación no puede desligarse del análisis de la gobernanza en un espacio determinado: las relaciones de poder y autoridad, los actores y grupos y la interacción entre gobiernos y ciudadanos (Cejudo, Pardo y Dussauge, 2019, p. 305).

Ante los múltiples factores que se contraponen en la concreción de una PP, se pueden resaltar cuatro que tienen efecto en la implementación, a saber:

1. La inestabilidad de los regímenes políticos: Los regímenes de política están sujetas a modificaciones constantes, la continuidad de los factores no está garantizada los espacios donde se definen los problemas, se construyen las soluciones y se implementan. Las políticas están sujetas a cambios frecuentes no sólo por la rotación de funcionarios, sino por la ausencia de agentes que generen estabilidad, así como las relaciones de coordinación entre gobiernos están sujetas a negociaciones políticas o burocráticas.
2. La institucionalización de la burocracia: En los tres ámbitos de gobierno la burocracia suele carecer de procesos mérito-críticos para el ingreso y la permanencia. La ausencia de un servicio profesional hace muy difícil la implementación de políticas, la falta de memoria institucional y la baja rutinización de procedimientos y estándares hacen que las políticas públicas terminen dependiendo de acuerdos informales y decisiones políticas.
3. La baja calidad de la información para la toma de decisiones: Las políticas suelen carecer de información para diseñar intervenciones precisas, el déficit de información genera una deficiencia en la capacidad de las administraciones para tomar decisiones y ejecutar las orientadas por los objetivos.

4. Políticas Públicas intergubernamentales: Las políticas públicas que tienen un componente intergubernamental son más difíciles de implementar que aquellas centralizadas, debido a la multiplicación de puntos de decisión. Las direcciones con mandatarios diferenciados también hacen difícil la rendición de cuentas, así como el monitoreo de resultados. (Cejudo, Pardo y Dussauge, 2019, pp.307-310)

Para los autores que integraron los cuatro factores anteriores, la ausencia de algunas de esas condiciones va a definir la implementación y son estos mismos los que pueden explicar las variables con el logro de objetivos de las políticas públicas.

En sintonía con tales perspectivas, en esta investigación se pretende que, a través del trabajo empírico, se pueda dar algunas pistas y abonar sobre el tema de la brecha de implementación, retomando los elementos de modelo del ciclo de políticas y el enfoque de burocracia a nivel calle, que nos lleve a entender sobre el tema en el caso mexicano.

Capítulo 2. La política educativa y la educación indígena

La educación indígena en México se encuentra enmarcada dentro de la política educativa del Sistema Educativo Nacional (SEN), misma que se atiende a través de las diferentes acciones, programas e intervenciones que se generan dentro de esta política, a partir de diagnósticos que se desarrollan sobre las problemáticas y los desafíos que pueden ser desde la asistencia escolar, la eficiencia terminal, la deserción escolar, la alfabetización, el logro de aprendizajes, entre otros.

Para poder entender cómo se dio la incorporación de la educación indígena a la política educativa, en el primer apartado del presente capítulo se hace un breve recuento de la manera en cómo se fue configurando y transformando la atención de la población indígena en México dentro de la política educativa y de manera específica dentro de la política local del estado de Oaxaca, a la par que se describe la creación de la CNTE como corriente sindical dentro de la SNTE, como un actor que jugó un papel central dentro del sistema educativo estatal y hasta en la actualidad.

En el segundo apartado del capítulo, se describe el panorama actual del estado de Oaxaca, en términos del porcentaje de la población indígena, los tipos de lenguas indígenas existentes en la entidad, los índices de pobreza, así como la estructura y dimensión del sistema educativo de Oaxaca, haciendo énfasis en el nivel primario y la importancia de este nivel en la trayectoria educativa de los estudiantes.

En el tercer apartado se da cuenta del contexto político, económico y social en el que se desenvuelven las localidades que forman parte del municipio de San Juan Mazatlán; se proporciona información sobre los niveles, tipos de escuelas, tipo de sostenimiento y el número de alumnos de cada localidad.

En el cuarto y último apartado del presente capítulo, se contextualiza a las dos comunidades del municipio en el que se ubican las escuelas primarias indígenas que fueron beneficiarias del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa. Adicionalmente se incluyen los datos sociodemográficos de los directores y

docentes que ahí laboran, los datos de las escuelas y los servicios con los que cuentan, lo anterior por ser del interés de esta investigación.

2.1. Antecedentes de la política educativa indígena en México

En México, país pluricultural y multilingüe se impulsaron políticas públicas que consideraban que la manera de transformar a la población indígena era a través de la escuela. Las propuestas iniciales datan del último tercio del siglo XIX y cobraron mayor importancia después del triunfo de la Revolución (Bazant, 2005). Los gobiernos emanados de la Revolución, orientados por el ideal de justicia social, concibieron a la escuela como una institución fundamental para castellanizar a los indios. Uno de los promotores más importantes de esta política fue el maestro Rafael Ramírez quien aportó propuestas para la escuela rural y el uso del castellano como único idioma nacional (Ramírez, 1976).

Durante los años treinta y en el marco del fracaso de la política de castellanización de la población indígena, el tema de la educación indígena tomó mayor relevancia y fue ampliamente discutido en diferentes congresos panamericanos en los que participaban los maestros que atendían a esta población; dichos congresos impulsaron la convocatoria del Primer Congreso Indigenista Interamericano que se celebró en Pátzcuaro, Michoacán, en abril de 1940 en el que se sentaron las bases de una política indigenista para todo el continente y se derivaron instituciones como el Instituto Indigenista Interamericano y los institutos indigenistas nacionales (Arnaut y Giorguli, 2010).

Los compromisos derivados del Congreso Indigenista Interamericano se convirtieron en los ejes principales de la política educativa indigenista del gobierno mexicano que impulsó una perspectiva de atención integral orientada por el Instituto Nacional Indigenista (INI) a cargo del doctor Gonzalo Aguirre Beltrán (Vasconcelos, 1958). El Instituto se encargaba de coordinar las estrategias gubernamentales para la asimilación y la integración de los grupos indios a la sociedad nacional y fue el encargado de impulsar obras de

infraestructura, servicios y atención educativa en las comunidades indígenas, a través de los Centros Coordinadores Indigenistas (Aguirre, 1992).

Durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), el doctor Gonzalo Aguirre Beltrán fue Subsecretario de Educación, pero sin dejar su puesto como director del Instituto Nacional Indigenista por lo que su cargo de subsecretario le dio la oportunidad de ampliar, de manera muy significativa, el programa educativo que había promovido (Bello, 2009). Simultáneamente, los trabajos de los organismos internacionales planteaban el respeto a la diversidad de las formas de vida, la diversidad de las culturas y el derecho de conservar la identidad cultural (Bello, 2009).

En 1978 se creó por decreto presidencial la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) dentro de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Esta transformación administrativa emanó de una reforma educativa que se venía impulsando desde el inicio de la década, que subrayaba la necesidad de emplear métodos adecuados para la educación en las regiones indígenas y exigía poner mayor atención al bilingüismo como método de instrucción (Guzmán, 1991). Al crearse la DGEI, se impulsó un modelo educativo que proponía el empleo de las lenguas indígenas como idiomas de instrucción y el español como una segunda lengua (Guzmán, 1991).

En 1979 los Consejos Supremos de los Pueblos Indígenas y la Alianza Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües, A.C. (ANPIBAC, 1980) desarrollaron un Plan nacional para la instrumentación de la educación indígena bilingüe-bicultural que se presentó a José López Portillo entonces titular del Poder Ejecutivo, pero fue hasta 1982 que se publicó una versión abreviada con el título *El proyecto educativo de los grupos étnicos mexicanos*. La propuesta indígena se mantuvo como un ideal que no tenía cabida dentro de un marco político y sociocultural dominado por tendencias a la homogeneidad cultural de origen colonial. En la práctica, la educación bilingüe-bicultural sólo se diferenciaba de la llamada urbana-formal en cuanto a que era atendida por personal bilingüe (Hamel y Muñoz, 1983; Calvo y Aguado, 1992; Haviland, 1982).

A partir de 1983, algunos maestros indígenas formados en los centros de integración social y en las líneas del Servicio Nacional de Promotores Bilingües asumieron cargos directivos en la Dirección General de Educación Indígena. A partir de allí, se lograron concretar algunos planteamientos elaborados por distintas organizaciones indígenas, que se plasmaron en documentos básicos donde estos funcionarios expusieron los principios y los fundamentos para la educación indígena. Fue un proceso largo de transferencia de la transformación educativa a manos de profesionales indígenas, llevado a cabo en la primera mitad de los años ochenta (Varese y Rodríguez, 1983).

Las demandas del movimiento indígena en los años noventa siguieron aumentando, como una de las respuestas concretas al levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, el Estado mexicano revisó su política de reconocimiento a los pueblos indígenas y se vio seriamente presionado para cambiar su visión del papel de la diversidad en la construcción nacional (De la Peña 2002, 2006).

Por otro lado, se asumieron los compromisos adquiridos en la firma de instrumentos como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los pueblos indígenas y tribales, la Declaración Mundial de Educación para Todos, del año 1990. Asimismo, se firmaron nuevos acuerdos, como la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de la UNESCO en el año 2001, la Convención para la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO en el año 2005, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el año 2006 y en 2007, la Declaración Universal de los Derechos Indígenas de la ONU. Estos compromisos obligaron al gobierno a incorporar en la agenda gubernamental²¹ (CGEIB, 2004).

En enero de 2001 se creó la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) dentro de la Secretaría de Educación Pública. Los propósitos fundamentales de esa coordinación se centraron en coadyuvar al logro de los

²¹ Todos estos acuerdos internacionales forman parte del marco normativo de la educación intercultural bilingüe en México.

objetivos de la educación destinada a las poblaciones indígenas de México, promover la educación intercultural y bilingüe en todos los niveles educativos y desarrollar una educación intercultural para todos (DOF, 2001).

Recientemente, la configuración de la política educativa dirigida a niñas, niños y adolescentes indígenas está constituida por el conjunto de programas, acciones y estrategias, así como por los servicios educativos a los que asisten estos NNA (INEE, 2016).

Este breve recuento de los hechos históricos en torno al tema de la educación indígena expone cómo es que ésta se fue introduciendo en la agenda de gobierno, donde el primer paso fue catalogarlo como un problema público, y así poder incorporarlo dentro de la política educativa y el diseño de estrategias y acciones específicas para este tipo de población. Es de subrayarse, la manera en que se consiguió que el tema haya tomado mayor fuerza por lo menos a nivel de discursivo, a través de las demandas sociales internas y externas, como las de los organismos internacionales, así como presiones y demandas sociales.

El sistema educativo en el estado de Oaxaca: un breve recuento

En la década de 1930 en el estado de Oaxaca se configuraban dos sistemas educativos, el federal, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el estatal, mediante el Departamento de Educación Pública. Por su parte los municipios colaboraban a la educación pública con el cobro de un impuesto que era etiquetado para la mejora de la infraestructura en las escuelas. A pesar de esto, Sigüenza (2015) señala que las condiciones económicas de la población en Oaxaca y cierto desinterés hacia la escuela dificultaban las mejoras físicas y académicas de la educación. Por ejemplo, en gran parte del estado había modestos recintos acondicionados como escuelas, los recursos eran escasos y se complicaban los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Las 1,100 escuelas que había en Oaxaca se distribuían en seis zonas escolares, con áreas extensas que dificultaban la inspección escolar y la llegada de materiales, por lo que el impacto social del servicio brindado por el gobierno del

estado terminaba diluyéndose, a pesar de los paliativos federales (Sigüenza, 2015).

En 1937 se logró la federalización de la enseñanza mediante un acuerdo de cooperación técnica y económica para el mantenimiento del servicio educativo, entre el gobierno federal que aportaría 51% y el estado con un 49%. Gracias a este proceso se brindó estabilidad profesional a los profesores al establecer un sueldo base, la educación comenzó a ser manejada técnica y administrativamente por la Dirección de Educación Federal en el Estado, y se ajustó la enseñanza a los programas, métodos y sistemas de la SEP (Sigüenza, 2015:2-3)

La federalización propició que arribaran a Oaxaca gradualmente diversos proyectos y programas enfocados a mejorar el servicio educativo como el Programa Federal para la Construcción de Escuelas, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos, Campañas de Alfabetización, el Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria, el Plan de Once Años, entre otros. Algunas de estas acciones sirvieron de apoyo para disminuir de forma paulatina el analfabetismo y el monolingüismo mediante el incremento de profesores, la construcción de escuelas y la dotación de material didáctico. Sin embargo, el incremento de las primarias generó, años más tarde, el aumento de la demanda de educación secundaria, lo que se tradujo en la contratación masiva de personal que ocupara cargos en la docencia (Sigüenza, 2015).

En los años cuarenta, la Dirección de Educación Federal del Estado informó al gobernador de Oaxaca sobre los principales problemas que afectaban el servicio educativo: la división política del magisterio en dos grupos, su escasa o nula preparación profesional, ausentismo de maestros por cuestiones gremiales, bajos sueldos de los maestros rurales, falta de capacitación y nulo o poco material educativo. Además, existían planteles cerrados por falta de maestros y peticiones de escuela en sitios cuya población reunía las condiciones establecidas (Ruiz, 2011).

Ante un gobierno federal que centralizó la política educativa, en los años setenta se incrementaron diversos problemas que esto había generado, múltiples

eslabones de poder, muchas direcciones generales a nivel central y presiones por parte del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (Ruiz, 2011). Entre los años de 1973 y 1974 ocurre una desconcentración²² de carácter administrativo, donde la Secretaría de Educación Pública formuló un proyecto de creación de unidades regionales que, en coordinación con los servicios centrales y estatales, que se encargarían del control presupuestario, los gastos y la simplificación de los procesos.

Este intento por desconcentrar la educación, solo se logró de manera parcial, para ello le siguieron dos nuevas políticas reformadoras de descentralización. La primera de ellas fue en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) que contemplaba la transferencia de los servicios educativos y la relación laboral de los maestros de educación básica y normal del gobierno federal a los estados de la república; pero el proyecto quedó como una especie de descentralización inconclusa (Arnaut, 1998, p. 21).

La segunda fue durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari mediante el llamado Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y la Ley General de Educación. En 1992 y 1993 se realiza la primera medida de descentralización²³, donde el Estado federal transfiere a las entidades estatales la responsabilidad de la enseñanza preescolar, primaria y secundaria, así como la formación docente.

En esta descentralización educativa, se logró el traslado de recursos y facultades al gobierno de Oaxaca, mismo que tuvo que asumir la responsabilidad en la conducción y operación del sistema de educación básica y de educación normal, para hacerse cargo de la dirección y administración, así como de la formación de los docentes (normales) y de la educación indígena y especial (Estrada, 2014, pp. 175-176). A pesar de esto, el gobierno federal conservó el control central del sistema educativo nacional en sus funciones normativas y la capacidad de

²²La desconcentración administrativa consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada. La normativa, la planeación y el control, permanecen centralizados, no así la tramitación y la facultad decisoria que se transfieren al órgano desconcentrado (Ruiz, 2001).

²³ Existe descentralización cuando ciertas actividades están adjudicadas a entidades con personalidad jurídica propia, separadas de la Administración central, con órganos independientes que expresan su voluntad. Los entes descentralizados no están vinculados a la Administración central mediante una relación jerárquica, sino a través del control administrativo que ejerce ésta sobre aquéllos, denominada tutela administrativa (Ávalos, 2014).

asignación de los recursos. Por lo que se mantiene a los estados bajo tutela presupuestaria del poder central (Malgouyres, 2014, p. 3).

En esta llamada modernización también se preparó el terreno tanto en lo político como en materia de acuerdos entre los dirigentes, para que el Movimiento Democrático de los Trabajadores de la Educación de Oaxaca (MDTEO) firmara la “Minuta de 1992²⁴” con el gobernador Heladio Ramírez la cual, estableciendo un cogobierno sindicato-gobierno en el estado (Puma, 2016). El gobierno del estado cedió al sindicato la operación de los distintos niveles y modalidades educativas (Martínez, 2004, p. 50).

La política de descentralización sustentó el Decreto de creación del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO) dependiente del Ejecutivo Estatal el 23 de mayo de 1992. Para 1998 los Departamentos de Servicios Regionales se transforman en Delegaciones de Servicios Educativos. Sin embargo, el organigrama del IEEPO funcionó de modo similar al de las Secretarías de Educación del resto de las entidades federativas. Más adelante los procesos de luchas políticas y proyectos etno-políticos obligaron al IEEPO a inscribir en sus propuestas las peticiones de los actores movilizados, de modo que se obligó al aparato gubernamental a reconocer la cuestión comunitaria e integrarlo como valor presente en la educación oficial (Fierro, Tapia & Rojo, 2009).

Lo anterior, se fundamentó en la Ley de Desarrollo Cultural para el estado de Oaxaca artículo 8 que señala la facultad del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO) para incorporar en los planes y programas de estudio en la estructura formal de la educación básica, el conocimiento de las artes, la diversidad cultural y las distintas expresiones de los pueblos y comunidades fomentando las culturas locales y regionales (Periódico Oficial del estado de Oaxaca, 2021).

El 21 de julio de 2015 el entonces gobernador de Oaxaca, Gabino Cué desapareció mediante un decreto el IEEPO, en un afán por recuperar la rectoría

²⁴ En donde se estableció que el gobierno del estado cedía a la Sección XXII del SNTE, las jefaturas de los departamentos y direcciones de los diferentes niveles educativos del Instituto Estatal de Educación Pública del Estado (IEEPO). En la que el sindicato no era ya por definición un órgano que se opone al gobierno-patrón; sino formaba parte del aparato del Estado (Hernández, 2017, P. 20).

de la educación por el estado, para quitar el control que sobre la política educativa de la entidad había tenido la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) durante 23 años. El nuevo Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca tiene una dependencia directa del ejecutivo estatal y el reconocimiento federal para su acción, sin tomar en cuenta acuerdos de designación de funcionarios establecidos por el antiguo instituto con el sindicato de maestros.

Cabe destacar que la descentralización educativa fue enmarcada en las recomendaciones del Banco Mundial (BM) y de la Organización Mundial de Comercio (OMC) que consideran a la educación como un servicio que se debía liberar. Por ejemplo, el Programa nacional "Escuela de Calidad" (PEC), alentó la competencia entre escuelas que debían obtener nuevas fuentes de financiamiento. Para Bonilla (2002, p. 21) esto peligró la reflexión sobre la gestión pedagógica y la mejora de la calidad de la educación, aunado a que la búsqueda de financiación aumentó las desigualdades entre las escuelas, dentro de un mismo estado, y entre las zonas rurales y urbanas (en Malgouyres, 2014, p. 3).

La desigualdad educativa y su calidad fueron centrales en el discurso del presidente Enrique Peña Nieto (2013-2018) para proponer una Reforma Educativa que buscaba redefinir implícitamente las relaciones con los sindicatos, principalmente con el movimiento que se formó dentro del SNTE denominada la CNTE. Dicha Reforma tuvo como rasgos principales incidir en el servicio profesional docente, para recuperar la rectoría sobre el ingreso, la promoción y permanencia de los maestros.

“En México, el Estado central sigue siendo el gran regulador y ordenador. El federalismo parece ser un ideal inasequible ya que la política de la Nación mexicana no nace de las entidades estatales como un reflejo de las necesidades de la población, sino del centro con una visión nacional que confía más en su propio poder que en el de los estados para llevar al país hacia adelante” (Malgouyres, 2014).

En resumen, la educación en Oaxaca ha sufrido grandes transformaciones y altibajos, dado la constante lucha entre los grupos de poder por tomar el control de la educación, entre los que se encuentran los sindicatos y actores políticos

que están gobernando en el estado, empleando el discurso de mejorar la educación en el estado, considerando que cada uno tiene su agenda política y sus propios intereses.

En el siguiente apartado se ahondará solo la creación del factor sindical, así como el papel que desempeña en la política educativa en el estado de Oaxaca.

La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación en Oaxaca

La historia contemporánea de la Sección XXII del SNTE inicia cuando, en abril de 1980, se exige el aumento y pago de salarios atrasados al secretario general y al comité ejecutivo de la sección (CES) –ambos en manos de miembros de *Vanguardia Revolucionaria* (VR), el entonces grupo sindical dominante en el SNTE y aliado incondicional del Partido Revolucionario Institucional. Ante la falta de atención, se transformó rápidamente en una rebelión de la base magisterial en contra de su dirigencia por la demanda de la democratización del gremio (Estrada, 2014, p. 164). Gracias a los distintos paros estatales y movilizaciones en Oaxaca y el Distrito Federal, dos años después, el CES del SNTE autorizó la realización de un Congreso donde se elegirían a las nuevas autoridades de este.

En los siguientes años los integrantes del magisterio disidente tomaron decisiones importantes, como la aprobación de 20 normas denominadas Principios Rectores y se acordó su integración formal a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación. Pero fue hasta 1986 después de múltiples manifestaciones multitudinarias que el gobierno federal desconoció a Carlos Jongitud Barrios y en su lugar puso a Elba Esther Gordillo. Dicha acción permitió comenzar el diálogo con los maestros de la sección 22 del SNTE, y de otras secciones de la CNTE para negociar sus demandas gremiales (Yescas, 2008).

En el año 1992, mediante la reforma al sistema educativo nacional se generó el Plan Nacional para la Modernización de la Educación Básica, que buscaba dos elementos fundamentales descritas con anterioridad: primero descentralizar la educación básica en las entidades de la república, trasladando la nómina, algunas decisiones y recursos a los gobiernos estatales, y como segundo punto

acabar con el caciquismo sindical de casi dos décadas de Carlos Jongitud Barrios en el SNTE, que dio paso a un nuevo tipo de liderazgo encabezado por Elba Esther Gordillo. Estos elementos fungieron como el contexto de la creación del IEEPO de Oaxaca, el 23 de mayo de 1992 por el gobernador priista del estado de Oaxaca, Heladio Ramírez (1986-1992) (Acosta, 2015).

Lo anterior, “marcó el fin de la etapa de mayor compromiso de los principales actores del movimiento magisterial, con la democratización de la sección 22 del SNTE y el inicio de un largo período de involución, en donde el posicionamiento de las corrientes sindicales en las estructuras formales e informales del nuevo poder sindical se constituyeron en el terreno propicio para la reaparición de las viejas prácticas clientelares y de control sindical que habían caracterizado a Vanguardia Revolucionaria” (Yescas, 2008: 65).

Cabe señalar que se elaboraron compromisos con la dirigencia de la sección 22 del SNTE, por ejemplo, la participación de los integrantes del Comité Ejecutivo de la sección 22 y las bases magisteriales para la formulación de cualquier iniciativa de ley o disposición relacionada con el ramo educativo. Y el gobierno estatal se comprometió a seleccionar y nombrar a los funcionarios del Instituto Estatal de Educación Pública como resultado de las propuestas sindicales, estableciendo así un cogobierno sindicato-gobierno del estado (Puma,2016)

Asimismo, Yescas (2008) señala que durante el periodo del gobernador de Oaxaca Murat Cassab de 1998 a 2004, se estrecharon las relaciones institucionales y personales con los altos mandos del SNTE. Para inicio del año 2004, las secciones disidentes agrupadas en la CNTE en Oaxaca resaltaban por su capacidad y poder político ya que eran notables opositores al gobierno del estado, gestionaban movilizaciones anualmente, integraban demandas sociales amplias en sus pliegos, contaban con capacidad suficiente para la formación de agenda de gobierno, incluso para posicionar candidatos en puestos de elección.

Además, el bloque liderado por Enrique Rueda Pacheco quitó del cargo al director general del IEEPO a finales de 2005 e hizo enjuiciar a los disidentes, quienes optaron por separarse de la sección 22 del SNTE. Los disidentes en proceso de expulsión se integraron al Consejo Central de Lucha (Sección 59 del SNTE) que funcionó como un grupo de contrapeso.

En 2006, el magisterio solicitó al gobierno de Oaxaca encabezado por Ulises Ruiz Ortiz, la atención a sus demandas de carácter social y político, mismas que significaban millones de pesos que el estado estaba impedido a gestionar. Como respuesta, cerca de 70 millones de maestros de la sección 22 del SNTE paralizaron sus actividades ese año en el estado de Oaxaca (Yescas,2008). El conflicto social de 2006 estuvo ligado con la lucha entre los grupos de José Murat, Diódoro Carrasco y Ulises Ruíz por el control del gobierno estatal y que, a pesar de la represión, dio lugar a un nuevo equilibrio favorable a la sección 22 e influyó en la derrota electoral del PRI en 2010 (Puma, 2016).

Podemos apreciar que durante los sexenios priistas en el gobierno de Oaxaca el poder de la CNTE se amplió y consolidó: Diódoro Carrasco (1992-1998), José Murat (1998-2004) y Ulises Ruiz (2004-2010). En 2010 llegó al poder ejecutivo de Oaxaca Gabino Cué, que significó cierta alternancia al ser postulado por una coalición del PAN, PRD, PT y Convergencia, abriendo la posibilidad de cambios para el sector educativo.

Como ya señalamos, la acción más destacada en materia sindical fue que el 21 de julio de 2015 Gabino Cué desapareció mediante un decreto el IEEPO, en un afán por recuperar la rectoría de la educación por el estado. Tras 23 años de control sobre la política educativa de la entidad por parte de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la desaparición generó que la CNTE dejara de tener la capacidad para designar a mandos medios y superiores del organismo, como ocurrió a raíz de un acuerdo generado con los gobiernos priistas. (Acosta, 2015).

En 2016, Alejandro Murat Hinojosa tomó posesión del cargo de gobernador de Oaxaca. Uno de los elementos que destacó en su discurso fue convocar a la CNTE a un diálogo por Oaxaca. Por cierto, que la CNTE había advertido que realizaría una huelga si no se realizaba el diálogo. Entre las principales demandas magisteriales se encontraban la regularización de seis mil docentes y la abrogación de enmiendas constitucionales relacionadas con la última Reforma Educativa (Ornelas, 2016).

Lo anterior, dio cuenta del contexto político, social y cultural en el que se encuentra enmarcada la educación en el estado de Oaxaca, principalmente la educación básica. A partir de ello, se vuelve comprensible que para que las acciones en las escuelas primero tienen que abrirse paso a través de todo el entramado institucional y una serie de negociaciones entre los actores (SEP, IEEPO, sindicato, gobierno estatal). En ese sentido, el siguiente apartado retoma la situación actual de la educación en Oaxaca, así como el contexto político, social y económico en el que se desenvuelve.

2.2. Panorama actual del estado de Oaxaca

El estado de Oaxaca ubicado al sur de la república mexicana se divide en ocho regiones y tiene 570 municipios; en 2015 se caracterizó como la segunda entidad con mayor porcentaje relativo de población indígena (43.7%), después de Yucatán (50.2%) (INEE y UNICEF, 2018). Algunas regiones y municipios presentan una mayor concentración de población indígena que otras como se presenta a continuación:

- En 175 municipios más de 87.9% de la población de 0 a 24 años es indígena. La mayoría de estos municipios se ubicaban en las regiones Sierra Norte (52), Mixteca (33) y Cañada (25).
- La Sierra Norte es la región con el menor número de habitantes indígenas de 0 a 24 años, 71,225 personas, pero en 52 de sus 68 municipios dicha población representó más de 87.9% en ese grupo de edad.

La encuesta intercensal de 2015 identificó 40 de las 68 lenguas indígenas reconocidas por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) en el estado de Oaxaca. A pesar de esta diversidad lingüística, sólo cinco de ellas agrupan al 89% de los hablantes: zapoteco, mixteco, mazateco, mixe y chinanteco. Mientras que el 11% restante hablaba alguna de las 35 lenguas restantes. El mixe tiene una fuerte presencia de hablantes en las regiones Sierra Norte e Istmo; en la primera con 61.9% de los hablantes de lengua indígena y un 13.5% en la segunda.

En 2015 Oaxaca ocupó el segundo lugar a nivel nacional en incidencia de pobreza, con 68.1% de sus habitantes en esa condición, porcentaje sólo por debajo de lo observado en Chiapas (CONEVAL, 2017). Además, los recursos se distribuyen de manera desigual, ya que, en promedio, la décima parte de los hogares con mayores ingresos tienen un ingreso más de 20 veces superior al de la décima parte de hogares con menos recursos en 2016. En 379 de los 570 municipios de Oaxaca el porcentaje de población en pobreza fue superior a 80% en 2015; cabe señalar que el 56.7% (480,287) de la población indígena de 0 a 24 años se concentraba en estos municipios (INEGI, 2017).

Lo anterior da cuenta de la compleja composición de la entidad y su diversidad cultural, que se expresan en 570 municipios y en la presencia de 16 grupos etnolingüísticos, mismos que habitan en más de diez mil pequeñas localidades dispersas en una geografía compleja y una serie de dificultades de comunicación entre pueblos, surcados frecuentemente por conflictos agrarios ancestrales (Bautista y Briseño, 2010)

Respecto de la educación en el estado, como se mencionó en párrafos anteriores el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO) es el encargado de prestar los servicios de educación inicial y básica, incluyendo indígena y especial. El estado de Oaxaca reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, sus formas de organización social, política, de gobierno y sus sistemas normativos internos.

Estructura y dimensión de la educación básica

A continuación, se muestra la estructura y dimensión de la educación básica en el estado de Oaxaca del ciclo escolar 2017-2018. Es decir, el número de alumnos, docentes y escuelas en el estado y a nivel nacional.

Tabla 2. Estructura y dimensión de la educación básica en Oaxaca (2017-2018).

	Nivel	Estatal	Nacional
Número de alumnos (2017-2018)	Preescolar	196,250	4,891,002
	Primaria	498,052	14,020,204
	Secundaria	225,110	6,536,261
Número de docentes (2017-2018)	Preescolar	11,252	238,153
	Primaria	27,078	571,520
	Secundaria	14,906	410,189
Número de planteles (2017-2018)	Preescolar	4,645	89,579
	Primaria	5,626	96,920
	Secundaria	2,617	39,689

Fuente: INEE-UNICEF Panorama educativo, 2019.

Como se observa en la tabla 2 el nivel primario es el que cuenta con el mayor número de alumnos, 14.2 millones, por lo tanto, de docentes y escuelas, no así en los otros niveles como el preescolar y la secundaria. Lo anterior, permite dar cuenta de los retos del Sistema educativo nacional para atender a toda la población y que además es heterogénea.

La educación primaria como el nivel educativo más grande de México implica afrontar varios desafíos. Es en esta etapa donde los niños conocen con mayor sistematicidad el lenguaje escrito y sus usos en la vida diaria, conocimiento que permite obtener otros nuevos como la ciencia, las matemáticas, la naturaleza, la historia o la geografía. La SEP señala que los niños que asisten a la educación primaria se encuentran en una etapa decisiva de sus vidas y si no se les brindan las condiciones adecuadas para su aprendizaje se afecta su desarrollo intelectual para comprender, ser creativos, tener habilidades manuales, aprenden a convivir, trabajar en equipo, solucionar conflictos y comunicarse con facilidad. También se reconoce que la educación pública tiene un carácter democratizador al ofrecer apoyo para lograr que los niños tengan las mismas oportunidades para desempeñarse en la sociedad actual, independientemente de los contextos sociales y culturales de los que provengan (SEP, 2017).

La educación primaria es obligatoria, se imparte a niños de entre 6 y hasta 14 años de edad y tiene una duración de seis años, divididos en un año por grado. Se ofrece en tres servicios; general, indígena y comunitaria, en cualquiera de sus modalidades es indispensable para cursar la educación secundaria. De acuerdo con la Ley General de Educación, la SEP es la encargada de establecer los planes y programas de estudio para la educación primaria, con carácter nacional y general para las escuelas tanto públicas como privadas. Para garantizar que todos los estudiantes de educación primaria en México tengan acceso a los contenidos educativos establecidos se entregan libros de texto gratuitos para las materias de todos los grados (SEP, 2017).

Las asignaturas en la primaria buscan que los alumnos: desarrollen habilidades intelectuales y hábitos que les permitan aprender permanentemente y con independencia; adquieran los conocimientos fundamentales para comprender los fenómenos naturales, en particular los que se relacionan con la preservación de la salud, con la protección del ambiente y con el uso racional de los recursos naturales; Se formen éticamente; y desarrollen actitudes de aprecio y disfrute de las artes y del ejercicio.

En la primaria un reto crucial es la alfabetización, aprender a leer y a escribir, el afrontarlo con éxito y lograr un dominio adecuado es esencial para continuar satisfactoriamente los estudios. Esto incluye a los docentes que reciben grupos heterogéneos, ya que los estudiantes cuentan con diferentes niveles de dominio de la lengua, por lo que debe diseñar e implementar estrategias que promuevan que los grupos se nivelen. La SEP señala que es muy importante que los docentes cuenten con la experiencia y las destrezas necesarias para favorecer debidamente la alfabetización inicial de sus alumnos.

Cumplir con el mapa curricular y que los NNAJ aprendan ese conjunto de conocimientos y habilidades ha resultado uno de los grandes retos en la población indígena, ya que se le suma distintas carencias en el contexto en el que se encuentran, como la falta de servicios básicos (agua, energía eléctrica, drenaje), infraestructura, materiales educativos, docentes con perfiles de

educación de bilingüe, aunado a ello, la mayoría de los alumnos son monolingües.

2.3. El municipio de San Juan Mazatlán, sus localidades y sus escuelas primarias indígenas.

El municipio de San Juan Mazatlán pertenece al distrito Mixe y se localiza en la sierra norte del estado de Oaxaca, la población total del municipio es de 19,032 habitantes según datos del censo de población y vivienda 2020.

Del total de población en el municipio, el 49.2% son hombres y el 50.8 % son mujeres. Cuenta con 32 localidades, la población se concentra mayoritariamente en localidades con 500 a 1,000 habitantes, en segundo lugar, en localidades que tienen de 1,000 a 1,500 habitantes y, en tercer lugar, en localidades con uno a 500 habitantes (CONAPO, 2010).

Entre sus características educativas se destaca que el 65.4% de la población cuenta con educación básica, sólo el 14.8% concluyó la educación media superior y en el municipio el 16.6% de sus habitantes no tienen escolaridad. El mayor porcentaje de asistencia escolar se encuentra en los habitantes de entre 6 y 11 años, con un 95.8%, lo que significa que la gran mayoría de los niños que les corresponde estar cursando la primaria, se encuentran inscritos en alguna escuela del municipio.

Tabla 3. Porcentaje de la población indígena.

Región	Tipo de municipio	Población que habla lengua indígena	Población que no habla español de los hablantes indígenas	Lenguas indígenas más frecuentes
Sierra Norte	indígena	55.38%	12.09%	Mixe 84.9% Chinanteco 7%

Fuente: INEGI censo general de población y vivienda, 2020.

Asimismo, el contexto político del municipio es de suma importancia, así como la relación de los actores, ya que ello influye el rumbo que deberán seguir las

decisiones en materia educativa, y la asignación de recursos o programas de apoyo al estado, municipio y localidades.

Tabla 5. Partidos políticos que gobernaron a nivel nacional, estatal y municipal.

Nacional	Estatal	Municipal
Enrique Peña Nieto (2012-2018) 	Gabino Cué Monteagudo (2010-2016) 	Felipe Ramírez Francisco (2011-2013)
		Fernando Bonifacio Eleuterio (2014-2015)
		Armando Epitacio Miguel (2015-2016)
	Andrés Manuel López Obrador 2018-2024 morena	Alejandro Murat Hinojosa (2016- 2022) 
Macario Eleuterio Jiménez (2018-2022)		

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en la tabla, existe alternancia de partidos en los tres ámbitos federal, estatal y municipal, lo cual ha llevado a realizar una serie de acuerdos y negociaciones para poder implementar las políticas que desde la federación se diseñaron.

El gobierno del municipio de San Juan Mazatlán se rige por principio de usos y costumbres, en este la elección de autoridades se realiza mediante las tradiciones locales y sin la intervención de los partidos políticos. El ayuntamiento del municipio de San Juan Mazatlán está integrado por el presidente municipal, un síndico y un cabildo con tres regidores.

En la actualidad existe conflicto político en el municipio, dado que varias localidades no reconocen al Contador Público Macario Eleuterio Jiménez como el presidente municipal legítimo porque al ser un municipio que se rige bajo Sistema Normativo Interno, conocido como Usos y Costumbres, la población elige a una autoridad municipal por un periodo de un año y bajo ese esquema, ha sido reelecto hasta en cinco periodos desde 2018, sumando que año tras año, se observa la desatención del presidente municipal hacia sus agencias, lo cual ha provocado que los pobladores de las localidades llegaran a cerrar carreteras en diferentes puntos del municipio²⁵ y esta situación ha afectado el traslado a otros lugares, entre ellos a los docentes evitando que puedan llegar a su lugar de trabajo y los alumnos se retrasen en los aprendizajes.

Respecto a la información de los centros de trabajo educativos según información de la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Municipio de San Juan Mazatlán cuenta con 34 escuelas primarias las cuales se dividen en dos tipos de servicio, el indígena (15 escuelas) y la general (19 escuelas).

En la siguiente tabla se puede observar el número de alumnos y docentes de las escuelas primarias indígenas del ciclo escolar 2020-2021, de las 15 escuelas primarias indígenas solo cuatro son de organización completa mientras que el resto son de organización multigrado, ya sea bidocente o tridocente.

Tabla 6. Número de alumnos y docentes de las escuelas primarias indígenas.
Ciclo escolar 2020-2021.

Localidad	Escuelas	Alumnos	Docentes
El Tortuguero	1	66	3
La Nueva Esperanza	1	35	2
Loma Santa Cruz	1	164	8
Los Raudales	1	50	3
Madero	1	50	3
Monte Águila	1	105	6

²⁵ Exigiendo y demandando la liberación de los recursos federales de los Ramos 28 y 33 Fondo IV y II. López, A. (17/05/2022). Edil de San Juan Mazatlán no da la cara, gobierno de Oaxaca pide ayuda del Congreso para liberar a docentes retenidos. *El universal Oaxaca*. <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/municipios/edil-de-san-juan-mazatlan-no-da-la-cara-gobierno-de-oaxaca-pide-ayuda-del-congreso-para>.

Nuevo Centro	1	39	3
Nuevo Progreso	1	30	2
Rancho Juárez	1	73	3
San Antonio Tutla	1	53	3
El Pípila	1	51	2
San Pedro Acatlán Grande	1	137	6
San Pedro Chimaltepec	1	196	12
Santiago Malacatepec	1	215	10
Tierra Nueva	1	63	5
Total	15	1,327	71

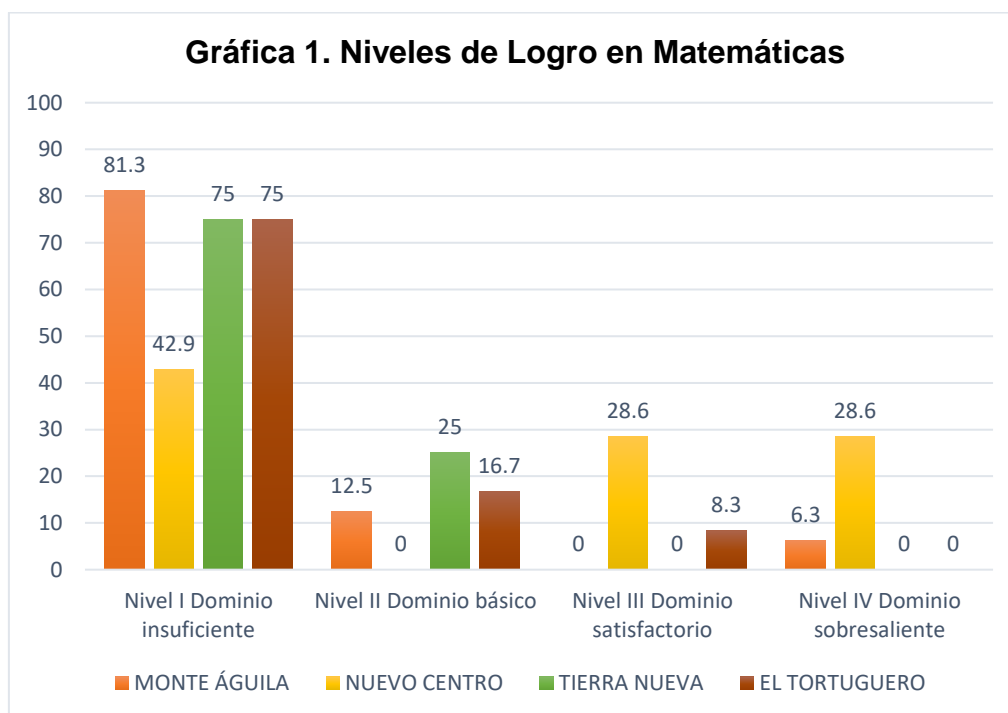
Fuente: Información de centros de trabajo educativos: Catálogo Nacional de Centros de Trabajo, Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa / SPEC / SEP.2020

El municipio de San Juan Mazatlán como muchos otros en Oaxaca, cuyo grado de marginación es alta o muy alta y que se encuentran muy alejados de las zonas urbanas, presentan mayores índices de deserción, reprobación, así como una educación precaria. Por lo anterior, deberían ser considerados en las evaluaciones de aprendizaje a fin de dar cuenta en la situación que se encuentran, sin embargo, en la realidad esto no sucede, un ejemplo claro es el caso el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) que se aplicó desde el 2015 en los distintos niveles de la educación obligatoria: a) en sexto de primaria en 2015 y 2018, a fin de evaluar los aprendizajes de los estudiantes es en dos áreas de conocimiento, Lenguaje y Comunicación y Matemáticas, así como la revisión de los factores del contexto (personales, familiares y escolares) que se vinculan con el logro de los aprendizajes. Sin embargo, ninguna de las 15 escuelas del tipo de servicio indígena que se encuentran en el municipio participó, dado que no fueron considerados en la muestra al no alcanzar la tasa de participación prevista.

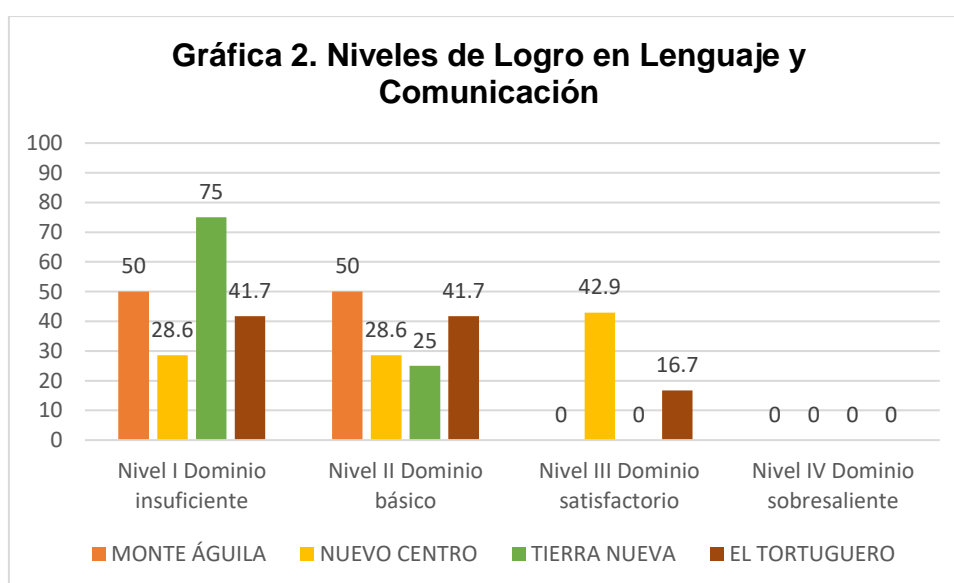
Para el año 2017²⁶ no se dieron los resultados de la entidad al no alcanzarse la tasa de participación prevista, sin embargo, en la base de datos de PLANEA se pudo encontrar que, en el municipio, la evaluación se llevó a cabo en cuatro

²⁶ INEE (2019). Informe de resultados PLANEA 2017. El aprendizaje de los alumnos de tercero de secundaria en México. Lenguaje y Comunicación y Matemáticas. México: autor.

escuelas primarias indígenas de 15 ya antes mencionadas, estas cuatro escuelas se encuentran en las localidades de Monte águila, Nuevo Centro, Tierra Nueva y el Tortuguero. De las cuatro escuelas, tres obtuvieron más del 75% nivel de dominio insuficiente en matemáticas (ver gráfica 1). Mientras que en lenguaje y comunicación casi la mitad de los alumnos de las escuelas en las localidades Monte Águila y el Tortuguero obtuvieron nivel de dominio básico. (Ver gráfica 2).



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de Planea 2017.



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de Planea 2017.

Estos resultados forman parte de la evidencia de la situación en la que se encuentran los NNA indígenas respecto al aprendizaje en el municipio de San Juan Mazatlán, debido a la multiplicidad de factores que existen en su contexto y que debe ser tomado en cuenta en todos los ámbitos de la educación básica, ya que como se ha dicho en diversas ocasiones la población es heterogénea a nivel federal, estatal y municipal.

2.4. Contextualización de las escuelas

En el trabajo de campo se realizaron entrevistas semiestructuradas a cinco informantes: una supervisora de zona, dos directores con grupo y dos docentes. Estos actores educativos pertenecen a las dos escuelas que fueron seleccionadas para el estudio de caso, la escuela “Niños Héroes” y la escuela “Niños Héroes de Chapultepec” por ser las únicas beneficiarias²⁷ del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE) en el Municipio de San Juan Mazatlán, Oaxaca.

Es muy importante conocer el contexto en el que se encuentran estos centros educativos, aunque pertenecen al mismo municipio y ambas comparten características similares, por ejemplo, que ambas son de organización multigrado y con muy alto grado de marginación, también existen diferencias relevantes que se exponen más adelante.

La primera escuela primaria indígena tiene por nombre “Niños Héroes”, se encuentra en la localidad de La Nueva Esperanza, cuenta con un docente y un director con grupo y tiene un total de 33 alumnos. La segunda escuela “Niños Héroes de Chapultepec” se localiza en la comunidad de El Tortuguero, cuenta con dos docentes frente a grupo y un director con grupo con un total de 67 alumnos. En la siguiente sección se amplía la información de los centros educativos²⁸ mencionados que constituyen el universo de estudio de la presente investigación.

²⁷ Según información solicitada a través del portal de transparencia la escuela “Niños Héroes” fue beneficiaria en 2016 y 2017 y la escuela “Niños Héroes de Chapultepec” en 2018 y 2019.

²⁸ La información que se presenta de dos escuelas indígenas fue recabada en el trabajo de campo.

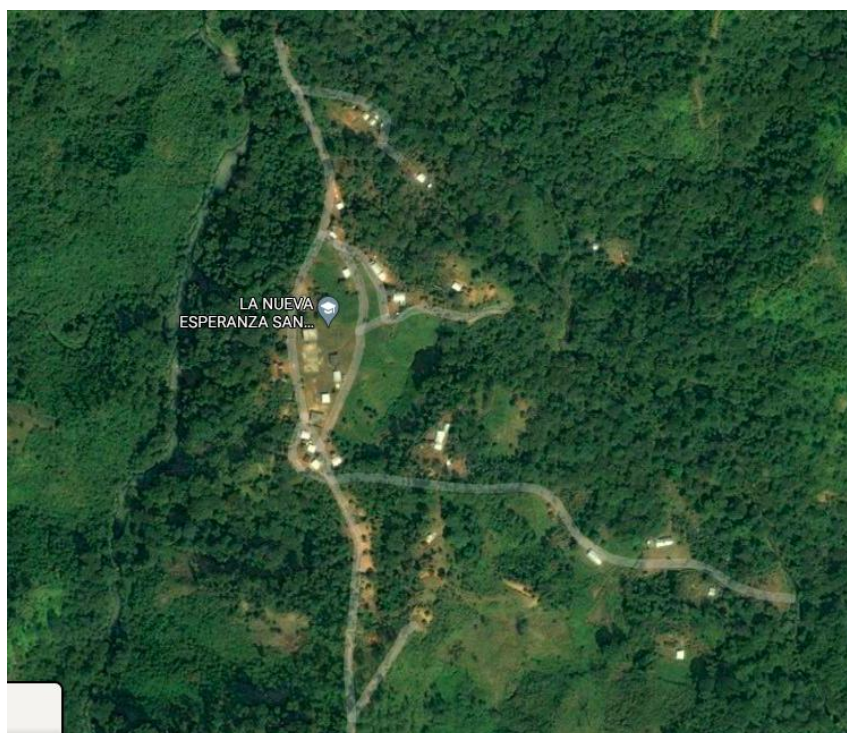
La Nueva Esperanza

La comunidad de la Nueva Esperanza cuenta con una escuela primaria indígena y el nombre es “Niños Héroes”, los tipos de servicio con los que cuenta y las condiciones de infraestructura en las que se encuentra dicha escuela son las siguientes: no se cuenta con servicio de energía eléctrica, aunque en algunos puntos de la comunidad se apoyan con celdas solares pero a la escuela no llega el suministro; derivado esta carencia, no existen condiciones para dotar de internet al centro escolar; se carece de agua potable, el agua que se puede utilizar es de un pozo cercano; el servicio de sanitario es una letrina; no cuenta con biblioteca o área de juego. La escuela está conformada por dos aulas en las que se atienden a tres grados en cada una, y una oficina para la dirección donde se guardan libros y el material didáctico.

La docente y la directora con grupo a cargo cuentan con un año y medio y dos de servicio, respectivamente, siendo esta comunidad su primer acercamiento al servicio docente y cada una atiende a tres grupos. La carencia de servicios, la lejanía y los conflictos con comunidades adyacentes ha generado que sean profesores de reciente ingreso al magisterio sean enviados a trabajar en la mencionada escuela. En el caso de los informantes aquí entrevistados, destacaron contar con estudios de licenciatura especializados en educación preescolar, lo que difiere de los niveles de primaria asignados a su cargo.

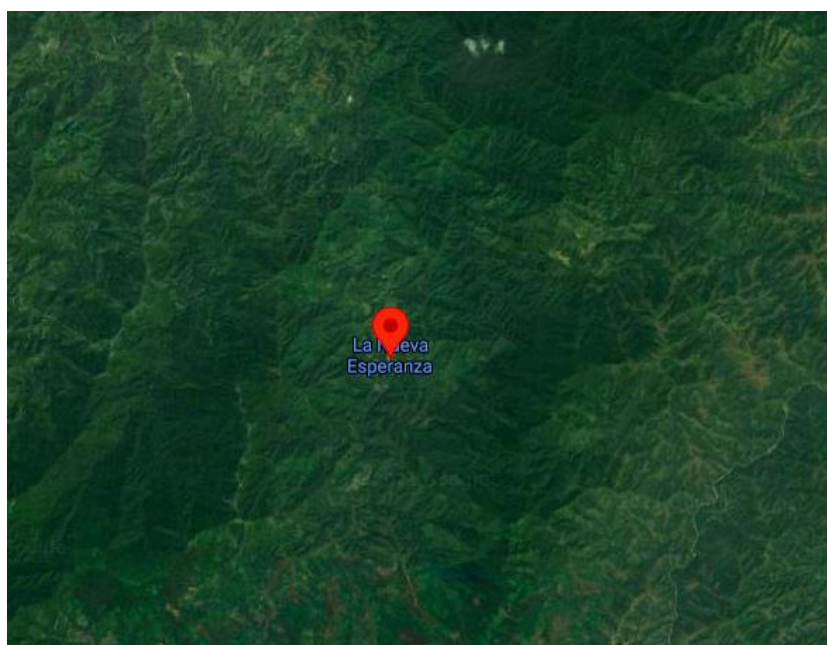
El tiempo de traslado de los docentes de su domicilio a la escuela, es entre 9 y 15 horas, además de que ocupan sus propios recursos. A pesar de existir caminos que reducirían el tiempo de traslado, los conflictos políticos han generado que sean cerrados, lo que implica el aumento en horas de viaje para llegar a la escuela: *“Hacemos nueve horas por la sierra, antes hacíamos 12 horas, acaban de abrir un camino, pero por conflictos políticos lo cerraron”* [Docente].

Mapa 1. Comunidad “La Nueva Esperanza”.



Fuente: Google maps, 2021.

Mapa 2. Área convergente con la Comunidad “La Nueva Esperanza”



Fuente: Google maps, 2021.

Los docentes de la escuela forman parte de la sección 22 del Sindicato, los informantes señalaron que el apoyo que han recibido por esta sección es

limitado, ya que las instalaciones son controladas y usadas a consideración de las autoridades de la comunidad. Por lo anterior, las docentes mencionaron no sentir respeto ni respaldo en sus decisiones escolares, y consideran también que falta apoyo por parte de los padres de familia para el cumplimiento de los deberes de los estudiantes.

Aunado a lo anterior y a pesar de las estrategias didácticas de la escuela, que son reconocidas por las autoridades de la zona escolar, una docente señaló que las condiciones en sus clases eran adversas: *“el español casi no lo hablan, por más que trato de explicarles no me entienden”* [Directora]

Con las dinámicas descritas por los informantes respecto de esta primaria indígena, se puede señalar que la comunidad representa un reto para los docentes y autoridades educativas, no solo por la distancia y carencias con que viven a diario. También por los conflictos políticos que tienen que sobrellevar, el escaso apoyo de los padres de familia y cierto olvido por parte de la autoridad educativa.

El Tortuguero

La escuela “Niños Héroe de Chapultepec” es una escuela multigrado que se localiza en la comunidad de El Tortuguero, esta cuenta con dos docentes frente a grupo y un director con grupo, tiene un total de 67 alumnos, hay 14 estudiantes de primero, 7 de segundo, 11 de tercero, 13 de cuarto, 9 de quinto y 13 de sexto, por lo que cada docente atiende a dos grupos.

En cuestiones de infraestructura la escuela primaria presenta las siguientes condiciones: cuenta con cinco aulas, tres en buen estado y dos en mal estado, (a juicio de los informantes); tanto los servicios de energía eléctrica como de agua potable llegan al centro escolar; existe carencia de servicio de internet; cuenta con área de juegos; tiene una zona identificada como biblioteca y ludoteca, pero se señala que carece de mobiliario para el correcto resguardo del material.

El tiempo de traslado de los docentes a la escuela es de dos a tres horas, aunque pueden existir variaciones ya que se depende del transporte público que tarda

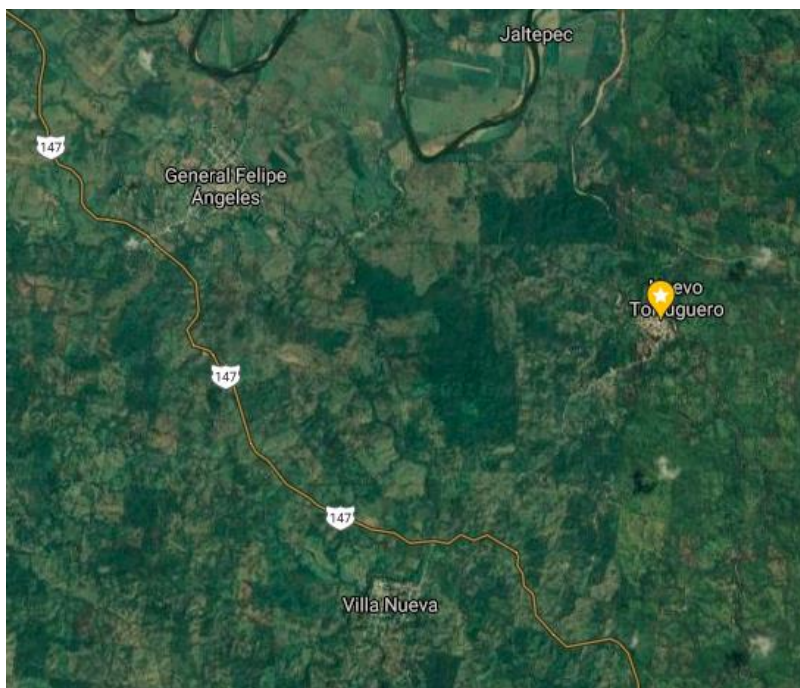
en pasar, ningún docente cuenta con auto. La accesibilidad a la comunidad deriva de su relativa cercanía con la carretera Tuxtepec-Palomares (línea color rojo), como se aprecia en el Mapa 4.

Mapa 3. Comunidad “El Tortuguero”.



Fuente: Google maps, 2021.

Mapa 4. Área convergente con la Comunidad “El Tortuguero”.



Fuente: Google maps, 2021.

Los informantes con tareas docentes entrevistados en este centro educativo señalaron tener entre 6 y 8 años de servicio en la escuela y no pertenecen a ningún sindicato, por lo tanto, mantienen comunicación directa con el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO) y en esa estructura no figura ninguna supervisión de zona, esto tiene un gran impacto en la gestión de los programas de apoyo, es decir facilita los trámites administrativos y que el director puede exponer directo con la autoridad la necesidades de la escuela.

Otra particularidad de la escuela es que, aunque territorialmente se encuentra en la zona mixe, los habitantes de la comunidad hablan el mixteco, y en la escuela únicamente un docente habla mixteco, por lo tanto, el director y una docente, hablantes mixes, se apoyan de su compañero para la comunicación con padres de familia.

El director de esta escuela fue reiterativo en señalar dos elementos, el primero la ayuda que significa para el proceso educativo el acompañamiento que dan los padres de familia de esta comunidad a sus hijos, aún sin hablar español. Y, por otra parte, la facilidad que ha tenido para cumplir con la documentación que piden diversos programas de apoyo a la escuela y la comunidad, gracias a la comunicación directa con el IEEPO.

Tabla 7. Condiciones generales de las dos escuelas beneficiarias del PIEE en el Municipio de San Juan Mazatlán.

Características	La Nueva Esperanza Escuela Primaria “Niños Héroes”	El Tortuguero Escuela Primaria “Niños Héroes de Chapultepec”
Comunidad Educativa		
Alumnos totales	33	67
Personal educativo a cargo de grupo	2	3
Aulas de clase	2	5
Servicios		
Luz	--	X
Agua	X	X
Internet	--	--
Área de juegos	--	X
Biblioteca	--	X
Características político-sindicales		
Sección Sindical	X	--
supervisión de zona	X	--
Características de la comunidad		

Condiciones políticas y sociales favorables	--	X
Apoyo de padres de familia	--	X

Fuente: Elaboración propia conforme a los resultados del trabajo de campo.

Con base en la información obtenida de los cinco informantes, que son actores educativos en alguna de estas dos escuelas primarias, y tal como se observa en la Tabla 7, a pesar de encontrarse dentro de un mismo municipio, los dos centros educativos presentan condiciones estructurales, de servicio, institucionales y respecto de su comunidad con notorias diferencias.

En una revisión del promedio de alumnos atendidos por docente, en El Tortuguero cada profesor se encarga de 22 niños, mientras que la Nueva Esperanza de 16. Sin embargo, los servicios e infraestructura en el Tortuguero son más completos, acompañado de características políticas y del apoyo de los padres de familia favorables para el proceso de enseñanza-aprendizaje. Por su parte la Nueva Esperanza cuenta con una sección sindical y supervisión de zona, pero las características de los servicios, infraestructura y de la comunidad, no son favorables para las docentes que ahí laboran.

El conjunto de características aquí mostrado, informan que las dos escuelas del mismo municipio presentan condiciones con notorias diferencias, mismas que tendrán que ser tomadas en cuenta en el análisis de la implementación de la política pública.

Capítulo 3. La política educativa del sexenio de 2013 a 2018

Este capítulo pretende dar cuenta de los cambios introducidos en el sistema educativo nacional a través de una reforma educativa durante el sexenio 2013-2018; conocer cuáles fueron los principales objetivos, las leyes secundarias, lineamientos, estrategias, acciones y programas que emanaron de ella, tal y como se puede leer en el primer apartado. En el segundo apartado se expone la manera en que se atendió a los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad, principalmente a los NNAJ indígenas.

En el tercer apartado se retoma el Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE) para mostrar cómo operó en el estado de Oaxaca durante los cinco años que estuvo vigente, así como el presupuesto asignado al estado, los tipos de apoyos otorgados a las escuelas primarias indígenas y el número de beneficiarios. En el cuarto y último apartado se describen los resultados de las evaluaciones que se han realizado al PIEE, desde el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), señalando las principales áreas de oportunidad y fortaleza.

Para ello, se realizó una revisión exhaustiva de los documentos normativos nacionales y estatales, como las reglas de operación y diagnósticos de los programas, convenios de colaboración, lineamientos internos, acuerdos, informes de gobierno, evaluación de los programas, así como algunos estudios sobre la política educativa indígena.

3.1. La reforma educativa

Un cambio de gobierno en México implica transformaciones en el sistema educativo nacional, ya sean en mayor o menor escala, dado que generalmente conlleva un proyecto educativo que deriva de la reformulación del problema público en este caso el educativo. Como lo señaló en la exposición de motivos de la reforma educativa el titular del Ejecutivo Federal en 2013: *el reto actual es impartir educación acorde a las demandas de nuestro tiempo* (Gobierno de la República, 2013).

La reforma educativa fue resultado del denominado “Pacto por México” firmado por las principales fuerzas políticas del país (PAN, PRI y PRD); en ese sentido se modificaron los artículos 3° y 73° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Respecto al artículo tercero con la modificación, señaló que: *el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos (DOF,2013)*. La educación obligatoria, comprende los niveles de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y la educación media superior.

Las modificaciones al artículo 73° tuvieron como propósito apoyar los objetivos de la reforma, principalmente en la fracción XXV que reconoció la facultad del Congreso de la Unión para establecer un Servicio Profesional Docente (SPD) que garantizaría el ingreso permanencia y promoción de los maestros a través del mérito con el objeto de mejorar la calidad de la educación (SEP, 2019, p. 54).

En ese sentido, los objetivos de la reforma educativa fueron: aumentar la calidad de la educación básica; ampliar la matrícula y mejorar la calidad en nivel medio superior y superior; recuperar la rectoría del Estado del sistema educativo nacional; y crear un Servicio Profesional Docente. Este último con la tarea de evaluar a los docentes, prescribiendo el mérito como principio rector para el ingreso y el desarrollo de la carrera. Sin embargo, este fue un tema que desató mayor controversia, principalmente la evaluación del desempeño, al tratarse de la permanencia de los docentes en el servicio profesional.

En el marco de la reforma educativa se plantearon 14 ejes estratégicos: la Autonomía de Gestión Escolar (AGE); el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE); la participación de los padres de familia; un sistema educativo responsable y eficiente; un Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGE); el Servicio Profesional Docente; la formación continua y profesional; el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE); las evaluaciones del magisterio, transparentes,

objetivas y robustas; el fortalecimiento de la equidad e inclusión; el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE); la centralización del pago de la nómina y el presupuesto de las escuelas (SEP, 2019, p. 49).

Para cumplir con todo lo anterior, se expidieron las leyes secundarias: 1) Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE); 2) Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), y modificaciones a la Ley General de Educación (LGE) que, entre otras cosas, fijaron los criterios, los términos y las condiciones para llevar a cabo el proceso de la transformación. Estos cambios en el marco normativo llevaron a una importante modificación en la agenda de educación. Aumentar la calidad y equidad de la educación se convierte en obligación del Estado, así como ampliar la matrícula en cada uno de los niveles educativos.

El nuevo marco normativo obligaba a garantizar la calidad de la educación en ámbitos geográficos o sociales como las zonas rurales o los espacios de vivienda de los sectores más marginados y que estaban contemplados en el eje del fortalecimiento de la equidad e inclusión, a fin de atender a los grupos más vulnerables de la población como a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) indígenas, migrantes, los de educación especial en todos los tipos y niveles educativos.

Aquí se expuso la manera en que se llevó a cabo el rediseño de la política educativa en México, sus principales objetivos y los instrumentos tanto políticos como jurídicos para poder realizar la implementación. En el siguiente apartado se retoma el eje de equidad e inclusión de la gran política educativa, dado que nos interesa conocer cómo fue la atención educativa a la población vulnerable, en específico la atención a la población indígena.

Equidad e inclusión educativa

Como se mencionó en las primeras líneas de este capítulo, uno de los ejes principales que estableció esa reforma educativa fue el fortalecimiento de la equidad e inclusión educativa y entre sus propósitos se señaló la atención a los

NNA en situación de desventaja o vulnerabilidad. Se reiteró en el resumen del documento normativo de la reforma que: “aunque por mandato Constitucional la educación que el Estado imparte ha sido gratuita de tiempo atrás, no había disposiciones legales que precisaran su alcance, la educación inclusiva debe pasar a ubicarse entre los aspectos centrales que requieren la atención del Sistema Educativo, ya que el esfuerzo desplegado para elevar la calidad de la educación en todos los tipos y modalidades debe ir acompañado por los principios de equidad y de inclusión” (Gobierno de la República, 2013, p. 10).

Por lo anterior, el eje de equidad e inclusión educativa fue integrado al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 en su objetivo 3.2. con tres estrategias y 23 líneas de acción como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 8. Objetivo, estrategia y líneas de acción del eje de equidad e inclusión educativa.

Objetivo	Estrategia	Número de líneas de acción
3.2. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo	3.2.1. Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población.	13
	3.2.2. Ampliar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad.	5
	3.2.3 Crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles.	5

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En congruencia con el PND 2013-2018 relativo al tema de la equidad e inclusión educativa, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (PSE) elaborado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) se articuló con el eje de equidad e inclusión educativa, ya que en su introducción decía lo siguiente: “Para garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo se plantea ampliar las oportunidades de acceso a la educación, permanencia y avance en los estudios a todas las regiones y sectores de la población. Esto requiere incrementar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad, así como crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles” (SEP, 2013, p. 29).

Lo anterior, quedó integrado formalmente en su objetivo 3: “Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa, que se deberá de cumplir a través de siete estrategias” (SEP, 2019, p. 101). A lo largo de todo el PSE, y a manera de síntesis, están presentes las palabras *ejes de inclusión y equidad educativa, el incremento de la cobertura y el apoyo a grupos vulnerables*.

Asimismo, el eje de equidad e inclusión formó parte del nuevo modelo educativo, aunque esto fue tres años después de la Reforma. En el documento se planteaba que el eje de equidad e inclusión le correspondía apoyar las nuevas estrategias y diversas intervenciones programas o acciones para enfrentar alguna de las causas que generan exclusión y desigualdad dentro del sistema educativo. Señala también que la equidad consiste en evitar que el origen social o cualquier otra circunstancia determinen el destino educativo de las personas, y la inclusión refiere al modo en que las escuelas hacen frente a la diversidad a través de la promoción de un trato equitativo entre grupos distintos de personas (SEP, 2019, p. 341).

Aunque en el objetivo 3 del PND se habla de solo tres estrategias, la SEP identificó un conjunto de nueve estrategias de equidad en inclusión educativa para la educación obligatoria; cada estrategia agrupa las diferentes intervenciones impulsadas para enfrentar directamente diversas causas que generan exclusión y desigualdad dentro del sistema educativo, tal como se puede observar en la tabla 9.

Tabla 9. Estrategias e intervenciones de equidad en inclusión educativa.

Estrategia	Intervención
1. Elevar la calidad de la oferta educativa	<ul style="list-style-type: none"> • Escuelas al CIEN • Reorganización y consolidación de servicios del CONAFE • Reforma educativa • Escuelas de tiempo completo
2. Fortalecer la demanda educativa	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de becas • Talleres padres educadores

3. Intensificar la movilidad educativa intergeneracional	<ul style="list-style-type: none"> • SisAT para prevenir el rezago • Niños fuera de la escuela • Fortalecimiento del programa de educación inicial del CONAFE
4. Propiciar las experiencias de reincorporación educativa o de capacitación	<ul style="list-style-type: none"> • Campaña de alfabetización y abatimiento del rezago educativo • Programa de incorporación educativa o de capacitación en el bachillerato • Preparatoria abierta • PROMAJOVEN
5. Vigorizar la integración social en las escuelas	<ul style="list-style-type: none"> • Programa nacional de convivencia escolar
6. Impulsar el tránsito hacia la educación inclusiva	<ul style="list-style-type: none"> • Programa para la Inclusión y Equidad Educativa
7. Favorecer la igualdad entre mujeres y hombres	<ul style="list-style-type: none"> • Atención a jóvenes que no estudian y no trabajan • Programa NIÑASTEM
8. Atender la diversidad lingüística y cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Enseñanza de lenguas indígenas • Producción de libros y materiales en lenguas indígenas
9. Reforzar la integración de principios de equidad e inclusión	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocer la diversidad étnica, cultura y regional

Fuente: Libro blanco de la Reforma Educativa 2012-2018.

Como se mencionó anteriormente, en el eje de inclusión y equidad son consideradas todas las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad de la educación básica y media superior. Sin embargo, para los propósitos de este estudio se pondrá énfasis en las niñas y niños indígenas de educación básica.

En el siguiente apartado se presenta la operacionalización de la política educativa dirigida para atender a la niñez indígena de la educación básica durante 2013 y 2019; dicha atención fue mediante estrategias, programas y/o acciones desarrolladas desde la SEP que se detallan enseguida.

3.2. La operacionalización de la política para la atención a niñez indígena

Los medios o dispositivos con los que cuentan los gobiernos para implementar políticas se les denomina instrumentos de política pública (Howlett y Ramesh, 1995 en Harguindéguy 2013, p. 204). Es decir, son herramientas específicas mediante las cuales se materializa u operacionaliza la acción pública. Estos instrumentos pueden ser conformados por leyes, decretos, planes y programas,

impuestos, reglas de operación, instituciones, por mencionar algunos. Deben de tener una lógica y conexión con las causas del problema público que se quiere resolver, ya que su objetivo es afectar las causas de ese problema (Howlett, 2005, p. 32 y Lascoumes y Le Galès, 2007).

Por lo anterior, del total de las estrategias e intervenciones de equidad en inclusión educativa se seleccionó aquellas que tenían como objetivo atender a la población indígena por ser parte del objeto de estudio y que estuvieron vigentes durante 2013 y 2019. A continuación, se describen los programas, acciones y/o estrategias.

Tabla 10. Programas, acciones y estrategias para la atención a la población indígena.

Programa, Acción y estrategias	Descripción
1. Programa Escuelas al Cien	<p>La Normatividad, Disposiciones, Lineamientos y Guía Operativa del Programa Escuelas al Cien señalaba que el objetivo es la rehabilitación y mejoramiento de planteles educativos y está conformado por ocho componentes secuenciales que permitirán que la “comunidad escolar” disponga de instalaciones dignas y pertinentes para la impartición de la educación: 1. Seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento. 2. Servicios sanitarios. 3. Bebederos y agua potable. 4. Mobiliario y equipo. 5. Accesibilidad. 6. Áreas de servicios administrativos. 7. Infraestructura para la conectividad. 8. Espacios de usos múltiples (DOF, 2018).</p> <p>Este programa inició su operación en 2015, le correspondió atender a los planteles educativos de educación básica, que presenten mayores carencias. Para los del tipo básico se consideraron los resultados del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica (CEMABE), y la información recabada por medio de los diagnósticos del Sistema Nacional de Información, financiado a través del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN).</p>
2. Programa de la Reforma Educativa	<p>Este programa se puso en marcha en 2014, su objetivo fue contribuir a la disminución del rezago en las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica y al fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar para mejorar la prestación del servicio educativo con calidad y equidad. Cuya población objetivo fueron las comunidades</p>

	<p>escolares de las escuelas públicas de educación básica, dando prioridad a aquellas escuelas que presentan mayor intensidad de rezago en sus condiciones físicas y de equipamiento, de acuerdo con el Índice de Carencias por Escuelas (ICE) elaborado por la SEP con la información del CEMABE, así como las supervisiones escolares de zona que atienden a las escuelas públicas de educación básica (DOF, 2017).</p> <p>Entre sus objetivos específicos se encontraba mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento de las escuelas públicas de educación básica, fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas públicas de educación básica, implementando acciones para el desarrollo de capacidades de la escuela y la mejora en la calidad del servicio educativo. También se proponía apoyar a la supervisión escolar de zona con recursos que contribuyan a mejorar las condiciones que favorezcan el acompañamiento sistemático a las escuelas públicas de educación básica, a fin de ofrecer un mejor servicio educativo. Por último, también contempló la acción de instalar y dar mantenimiento a bebederos escolares suficientes que provean suministro continuo de agua potable para consumo humano en las escuelas públicas de educación básica (DOF, 2017).</p>
<p>3. Programa Escuelas de Tiempo Completo</p>	<p>Este programa inició en el año 2007, pero en el periodo 2012 a 2018 estuvo orientado a ampliar la jornada escolar entre 6 y 8 horas diarias, para favorecer la calidad educativa con equidad, al propiciar el avance continuo de los aprendizajes del alumnado a través de la ampliación y el uso eficiente del tiempo escolar; la mejora de las prácticas de enseñanza; el trabajo colaborativo y colegiado; el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar y la incorporación de nuevos materiales educativos.</p> <p>En ese sentido el Programa participó en el diseño, planeación, implementación, desarrollo y evaluación de una Ruta de Mejora Escolar, a fin de garantizar el perfil de egreso de los estudiantes de estas escuelas, aprovechando y cuidando los materiales educativos, la asesoría técnica y los apoyos diversos con el propósito de conformar espacios en beneficio de la comunidad y la autogestión escolar (INEE, 2015).</p> <p>Asimismo, incluyó el componente Asistencia Técnica del Programa, que es un conjunto de apoyos, asesoría y acompañamiento que la Autoridad Educativa Local brindó al personal docente, directivo y de supervisión escolar para el fortalecimiento de la autonomía de gestión. Además, dentro de los Ámbitos de Desarrollo de la Autonomía de Gestión</p>

	<p>Escolar, el PETC tenía por objetivo fortalecer la organización y funcionamiento escolar, el desarrollo de capacidades técnicas, la gestión de materiales e insumos educativos y el ejercicio de los recursos.</p> <p>Como parte de los apoyos que otorgó este programa, las escuelas recibieron recursos para el fortalecimiento de la autonomía de su gestión. En este sentido, un porcentaje de estos apoyos podían ser destinados al acondicionamiento y equipamiento de espacios escolares. Su población objetivo fueron las escuelas públicas de educación básica que ofrezcan educación primaria y telesecundaria, incluidas las escuelas indígenas, multigrado, así como los servicios para población migrante y de educación especial (DOF, 2015).</p>
<p>4. Programa para la Inclusión y Equidad Educativa</p>	<p>El programa inició operaciones en 2015 y consideró un componente de docente a través de cursos y talleres. Con relación al subsistema de educación básica, se diseñó un Sistema Básico para la Mejora Educativa que integró tres prioridades generales: a) impulsar la normalidad mínima; b) mejorar el aprendizaje y c) abatir el rezago educativo. Estas prioridades ubicaron a la escuela en el centro de la política nacional para la educación básica.</p> <p>Como parte de su estrategia, el programa dispuso de apoyos específicos destinados a figuras educativas de educación indígena o migrante que participaran en procesos de formación, convocadas por las Autoridades Educativas Locales (AEL), DGEI u otras instituciones, y que por su ubicación geográfica se encuentren alejadas de las zonas urbanas, para lo cual se ofreció viáticos, hospedaje, alimentación y transporte (DOF, 2016).</p>
<p>5. Formación inicial para docentes en educación preescolar y primaria intercultural bilingüe</p>	<p>En 2012 comenzaron a operar las licenciaturas en Educación Primaria Intercultural Bilingüe y en Educación Preescolar Intercultural Bilingüe que se imparten en las Escuelas Normales, y tienen por objetivo que los futuros profesores desarrollen y adquieran las competencias necesarias para atender la diversidad sociocultural de los alumnos de educación básica y, en particular, la diversidad cultural, lingüística y étnica. Estas licenciaturas tienen, además, dos propósitos fundamentales: profundizar en la interculturalidad, con una nueva modalidad pedagógica, ante realidades sociales y educativas cada vez más globalizadas y cambiantes, así como proporcionar a los educandos la base de una formación docente que atienda la diversidad que caracteriza a los alumnos de las escuelas indígenas (SEP, 2012)</p>

	<p>Las licenciaturas en Educación Primaria Intercultural Bilingüe y Educación Preescolar Intercultural Bilingüe se articulan en torno a un trayecto específico dedicado a la interculturalidad, el bilingüismo, el análisis cultural y lingüístico aplicado a la educación, y con una atención preferencial hacia las lenguas y culturas de los pueblos originarios, parte constitutiva y esencial de la nación, esto de acuerdo con los objetivos de los planes de estudio.</p>
<p>6. Programa de fortalecimiento de la calidad educativa</p>	<p>El Programa se creó en el año 2014 con el nombre de Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa en Educación Básica (PFCEEB), y fue el resultado de la fusión de cuatro programas: Promoción y fomento de libros y la lectura, Programa Nacional de Lectura, Reforma Curricular en Educación Básica y Programa Nacional de Inglés en Educación Básica.</p> <p>Para 2015, ya no se limitó a la educación básica, pues el objetivo del programa, según las reglas de operación 2015, también consideró a la educación superior y de la formación para el trabajo, mediante el fortalecimiento e instrumentación de planes y programas de estudio. Entre sus objetivos específicos para la educación del tipo básico, se planteó contribuir a la implementación del currículo de educación básica mediante el fortalecimiento académico de docentes, así como los procesos pedagógicos y la práctica docente relacionados con la atención a los procesos de lectura, escritura y matemáticas en los alumnos de educación básica y el seguimiento al uso de materiales educativos (DOF, 2015).</p>
<p>7. Marcos curriculares para la educación indígena</p>	<p>Por lo que se refiere al aporte de esta intervención que fue impulsada en 2011, se tomaron en consideración los siguientes ejes centrales: reconocer la diversidad cultural y lingüística, la heterogeneidad por edad, los niveles de desarrollo físico, cognitivo y socioemocional de cada alumno, y la organización escolar. Además de ello, busca concretar la flexibilización del currículo nacional, para incluir, más que eliminar, contenidos y competencias, visiones del mundo y metodologías de enseñanza, así como necesidades educativas de los estudiantes y de la comunidad (INEE, 2015).</p>
<p>8. Parámetros curriculares para la educación indígena</p>	<p>Los lineamientos de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) establecen la importancia de diversificar la oferta de la educación bilingüe a la población indígena para abarcar los diversos perfiles sociolingüísticos existentes. Uno de esos perfiles está constituido por niños hablantes de lenguas indígenas, a partir de lo cual se planteó la necesidad de crear una asignatura de Lengua Indígena.</p>

	<p>Los parámetros curriculares para la asignatura de Lengua Indígena parten de la concepción de que la lengua en la escuela debe propiciar la reflexión sobre las formas y los usos del lenguaje, incluyendo el lenguaje en la vida escolar. Por tanto, la lengua indígena como objeto de estudio favorece la reflexión sobre las formas y uso de una lengua y propicia el aprendizaje de prácticas del lenguaje, que no necesariamente se adquieren en la familia o la comunidad porque están relacionadas con ámbitos sociales distintos, entre ellos las actividades escolares mismas (INEE, 2015).</p>
<p>9. Libros Cartoneros para la educación indígena</p>	<p>Desde el año 2011, la Dirección General de Educación Indígena impulsó la estrategia del Libro Cartonero, que tiene como objetivo producir textos en lengua indígena para el apoyo de la asignatura de Lengua Indígena y generar acciones que permitan ampliar la participación social de los pueblos indígenas en la construcción de una propuesta educativa y en la difusión del valor positivo de la diversidad lingüística y cultural. Esta estrategia continuó operando durante todo el sexenio (2012-2018).</p> <p>Los libros son artesanales, es decir están hechos a mano con portadas de cartón pintado, textos manuscritos, encuadernados y cosidos de manera manual; cada ejemplar es único. Son escritos en lengua indígena por estudiantes y docentes, por lo cual se producen con pertinencia cultural y lingüística respetando el formato textual y la organización gráfica, así como la forma del discurso que tiene lugar en la lengua indígena. La producción de textos en lengua indígena tiene una alta relevancia en la construcción del currículum bilingüe indígena, ya que ésta requiere una gran cantidad de portadores textuales, de manera que las niñas y los niños indígenas puedan observar los modelos textuales y, mediante su uso, adquirir prácticas de lectura y de escritura (Mendoza, 2017).</p>
<p>10. Consejos de Participación Social</p>	<p>En 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo número 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social (CEPS). Estos son órganos de consulta, colaboración, apoyo, gestoría e información que impulsan la colaboración de las comunidades en las tareas educativas, con la corresponsabilidad de las madres, padres de familia y sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, exalumnos y miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de las escuelas. Tienen el propósito de fomentar la participación organizada de la sociedad y para ello cada consejo elaborará un proyecto de</p>

	participación social en la educación, en el que se fijarán las estrategias, acciones y metas acordes con las necesidades y competencias de cada uno de ellos (DOF, 2014).
--	---

Fuente: Elaboración propia conforme a la información de las reglas de operación de los programas, acciones y estrategias.

Algunos de los programas dejaron de operar, por ejemplo, el Programa de Escuelas al Cien y el Programa de fortalecimiento de la calidad educativa operaron hasta 2019 con la llegada del nuevo gobierno. Para atender el eje de la infraestructura se diseñaron otras estrategias y programas, como la Escuela es Nuestra y el Programa de Atención Directa a la Escuela, este último tiene como uno de sus objetivos instalar y dar mantenimiento al Sistema bebedero escolar que provea suministro continuo de agua potable en las escuelas públicas de educación básica.

Lo mismo pasó con el Programa para la Inclusión y Equidad Educativa en su eje de atención a la población indígena para 2020 se denominó Programa Atención a la Diversidad de la Educación Indígena (PADEI), empezó a operar en 2020 y sus objetivos específicos eran: a) Fortalecer la atención de la diversidad lingüística en escuelas de educación indígena; b) Fortalecer la atención de grupos multigrado en Educación Indígena, y c) Fortalecer la contextualización del planteamiento curricular en escuelas de educación indígena. Sin embargo, para el año 2021 el PADEI también desapareció, no se encontró información oficial al respecto y tampoco se localizaron las reglas de operación o conocimiento de que fuese reemplazado por algún otro programa.

Los programas, estrategias y acciones descritos, dan cuenta de la materialización de la acción pública, en los que el Estado destinó recursos técnicos, humanos y financieros con el fin de garantizar una educación de calidad con equidad. La mayor parte de los programas y acciones se diseñó para atender la infraestructura educativa para mantener, ampliar, rehabilitar, equipar y dotar de tecnología a la red de servicios educativos. Un segundo punto lo configuran los materiales y métodos educativos que refiere a la definición de los contenidos curriculares y establecer modelos para su gestión en los centros educativos. En

tercer lugar, fueron desarrollados para la formación inicial y en servicio de los docentes

La educación indígena se vio desdibujada como lo señala Mendoza desde la definición de los compromisos en educación contenidos en el Pacto por México y después se corroboró en la reforma constitucional de los artículos 3 y 73, así como la creación y modificación a las leyes secundarias. La educación de los pueblos indígenas desde un enfoque de derechos no fue un tema explícito en la agenda, la acción pública no ha sido contundente para solucionar la histórica marginación (Mendoza, 2017, p.109).

3.3. El Programa para la inclusión y equidad educativa. Educación Básica

El Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE) como se mencionó en párrafos anteriores, surgió en 2014 y tiene como antecedente directo la fusión de siete Programas presupuestales de los niveles educativos; Básica (cinco Programas), Media Superior (un Programa) y Superior (un Programa). Para el caso de Educación Básica los Programas que se conjuntaron fueron los siguientes:

- Fortalecimiento de la educación especial y de la integración educativa.
- Fortalecimiento del servicio de la educación telesecundaria.
- Programa de Educación Básica para niños y niñas de familias jornaleras agrícolas migrantes (PRONIM).
- Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural (PAED).
- Fortalecimiento a las acciones asociadas a la educación indígena.

Para ello, fue necesario realizar un diagnóstico que justificará la creación del Programa²⁹. El diagnóstico contenía la Identificación y descripción del Problema, los objetivos, la Cobertura, el Diseño de la intervención, y el Presupuesto. Se indicaba que la problemática principal tenía que ver con una “inadecuada oferta

²⁹ Asimismo, se deberán considerar los elementos mínimos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de la Función Pública (SFP) y del Consejo Nacional para el Desarrollo Social (CONEVAL).

educativa a las diversas necesidades de las niñas, los niños y jóvenes en contexto vulnerable” según el árbol de problemas. En el documento también se señaló que, de acuerdo con las características del programa, estaba sujeto a futuras actualizaciones derivado de la retroalimentación y consenso que se generará en temas como: el árbol de problemas, de objetivos, la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) y la cobertura (SEP, 2014).

Para educación básica, el PíEE estaba compuesto por cuatro estrategias que se tradujeron en cuatro tipos de apoyo: 1) El fortalecimiento de la atención educativa a la niñez indígena, migrante y de las escuelas unitarias y multigrado; 2) el fortalecimiento de la atención educativa al alumnado con discapacidad y/o con aptitudes sobresalientes; 3) fortalecimiento de la telesecundaria y 4) el Esquema de financiamiento de Proyectos Locales para la Inclusión y la Equidad Educativas. Con estas prioridades señaladas en las reglas de operación de Programa el gobierno mexicano trató de ubicar a la escuela en el centro de la política nacional para la educación básica, misma que no se logró como se verá más adelante.

El PíEE fue operado por la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) y tuvo como objetivo contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante normas y apoyos para los servicios educativos públicos, así como el mejoramiento de infraestructura y equipamiento de instituciones de educación básica, media superior y superior, que atienden población en contexto de vulnerabilidad (DOF, 2016).

Como objetivos específicos para la atención a la educación básica se encontraban los siguientes: beneficiar a escuelas o servicios públicos que atienden a población indígena y migrante con acciones de fortalecimiento académico, apoyos específicos y contextualización de contenidos; brindar seguimiento y acompañamiento a los servicios públicos de educación especial y las escuelas públicas de educación básica, para que desarrollen e implementen acciones que generen condiciones de equidad y favorezcan la inclusión educativa; beneficiar a escuelas telesecundarias con acciones de fortalecimiento

académico, así como para mantener actualizado el mobiliario educativo; impulsar un esquema de financiamiento para que las AEL desarrollen un Proyecto Local de inclusión y equidad educativa, y, promover acciones interinstitucionales e intersectoriales para la atención educativa de la población escolar en contexto de vulnerabilidad o riesgo de exclusión.

La cobertura fue a nivel nacional, es decir dirigido a las 32 entidades federativas a través de las AEL, que atiendan a niñez en riesgo de exclusión y contexto de vulnerabilidad en escuelas públicas para tipo básico (preescolar, primaria y secundaria) y los servicios educativos públicos (multigrado, indígena, migrante, especial y telesecundaria).

Cabe señalar que, los beneficiarios directos fueron las entidades federativas que manifestaron interés en participar en el Programa mediante el envío de una Carta Compromiso Única conforme a las Reglas de Operación. Mientras que los beneficiarios indirectos fueron las escuelas públicas de tipo básico y los servicios educativos multigrado, entre ellas las escuelas primarias indígenas y telesecundarias.

El proceso de la implementación del Programa contempló una serie de etapas iniciando con la publicación y difusión de las reglas de operación, por parte de la SEP a través de la DGEI. Posteriormente las entidades deberían manifestar su interés por medio de una carta compromiso señalando el motivo de participar en los programas sujetos a Reglas de Operación, así como el compromiso para realizar las acciones correspondientes sujetándose a los términos y condiciones establecidos, posterior a ello, los estados les correspondía hacer una Estrategia Local para el Desarrollo de la Educación Básica (ELDEB) que deberá ser revisado y dictaminado por la SEP, una vez aprobado se formaliza con un Convenio y Lineamientos Internos de Coordinación para el Desarrollo de los Programas entre la SEP y los Gobiernos de las Entidades Federativas en donde se indica los recursos autorizados para cada tipo de apoyo de Programa.

Actores e instancias ejecutoras

En las reglas de operación también se señalaron las instituciones y los actores que debiesen participar en la ejecución del Programa, así como las funciones de cada uno, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 11. Instancias ejecutoras y funciones.

Instancia ejecutora	Funciones
Secretaría de Educación Básica (SEB)	<ul style="list-style-type: none"> • Suscribe el Convenio Marco de Coordinación y/o los lineamientos Internos de Coordinación • Fortalece la coordinación-intra e interinstitucional para la mejor operación del Programa. • Asigna y transfiere recursos financieros • Revisa y emite opiniones sobre la Estrategia Local para el Desarrollo de la Educación Básica (ELDEB) en colaboración con la DGDC y la DGEI. • Dictamina proyectos locales y determina su financiamiento en colaboración con la DGDC y DGEI. • Vigila el cumplimiento de las presentes Reglas de Operación, en colaboración con la DGEI y la DGDC
Dirección General de Desarrollo Curricular, (DGDC) y Dirección General de Educación Indígena (DGEI)	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento y asistencia técnica a la AEL. • Participan en la revisión y emisión de opiniones sobre la ELDEB en colaboración con la SEB. • Participan en la dictaminación de proyectos locales y determinan su financiamiento • Emiten y publican las orientaciones para la operación del Programa en la página de la SEB • Revisan la evaluación interna que en su caso realicen las AEL. • Dan seguimiento, asistencia técnica a solicitud de las AEL para el desarrollo de competencias locales
Autoridad Educativa Local (AEL) / Comité Técnico Local de Educación Básica (CTLEB)	<ul style="list-style-type: none"> • Brindan asesoría y acompañamiento al personal educativo para fortalecer sus competencias • Toman decisiones para la operación del Programa de acuerdo con las necesidades y prioridades del Estado. • Autorizan los proyectos locales que le propongan a la SEB • Establecen los mecanismos que aseguren el destino, la aplicación, la transparencia y el seguimiento de los recursos otorgados a cada plantel. • Elaboran la planeación anual del Programa • Se vinculan con diversas instancias e instituciones locales para favorecer el desarrollo del Programa. • Articulan los recursos, mecanismos y acciones de otros programas y proyectos federales y/o locales Propician acciones para dar cumplimiento a las prioridades y condiciones del Sistema Básico de Mejora Educativa.

Consejo Escolar de Participación Social	<ul style="list-style-type: none"> • Participa en las acciones programadas por la AEL para el cumplimiento de los objetivos del Programa. • Colabora en el logro de los rasgos de la normalidad mínima escolar. • Colabora en la implementación de la Ruta de Mejora Escolar. • Participa en acciones de transparencia y rendición de cuentas. • Contribuye con el personal directivo y docente de la escuela en el cuidado y protección del alumnado. • Participa en las acciones de contraloría social.
---	---

Fuente: Reglas de Operación, 2016 (DOF, 2016)

Durante el sexenio analizado el programa operó durante cuatro años (2015-2018) y con el cambio de gobierno continuó un año más (2019). En el gobierno de Peña Nieto se diseñaron y publicaron cuatro reglas de operación, así como cuatro convenios marcos y lineamientos internos para su desarrollo, en el que se señalaban los derechos y obligaciones de los signatarios, es decir la SEP y los gobiernos estatales. Para fines del estudio se revisará la ejecución del programa en el estado de Oaxaca en la Educación Básica, principalmente a nivel primaria.

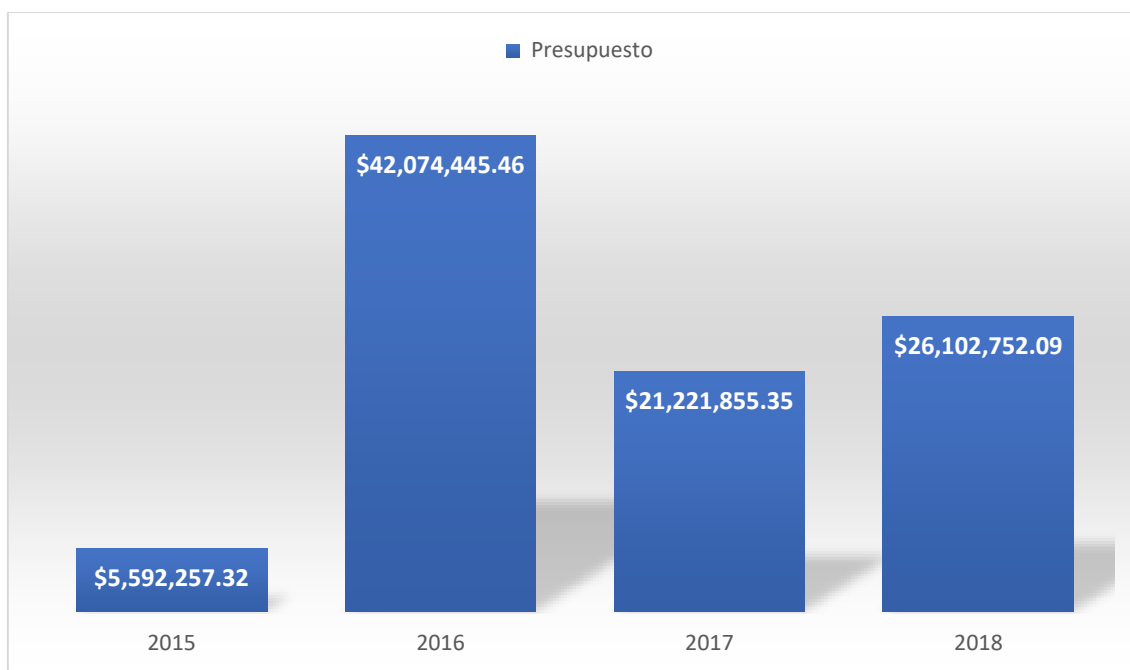
El Programa para la Inclusión y Equidad Educativa en el estado de Oaxaca

El gobierno del estado de Oaxaca fue beneficiario del PIEE en todos los años que estuvo vigente el Programa; para la educación básica se implementó a través el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO) desde la Unidad de Programas de la Dirección de Desarrollo Educativo cuyas tareas son: promover y operar programas que buscan elevar la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje; contribuir y disminuir el rezago en las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica; fortalecer la autonomía de la gestión escolar con un enfoque de calidad y equidad; y contribuir a la reducción del rezago educativo mediante el otorgamiento de becas a niñas y jóvenes en situación de vulnerabilidad agravada por embarazo y maternidad, aportando al desarrollo del Sistema Básico de Mejora Educativa.

Los Convenios marco para el desarrollo de los programas que firmaron la SEP y el Gobierno del estado, indicaban el presupuesto asignado por año. Como se

puede observar en la gráfica 1, el primer año el presupuesto fue de cinco millones aproximadamente, mientras que el año consecutivo tuvo un incremento considerablemente a 42 millones, para el año 2017 y en 2018 disminuyó el 50%.

Gráfica 3. Evolución del presupuesto asignado a la educación básica.



Fuente: Elaboración propia con base a información de los convenios Marco del PIEE.

Por lo anterior, es necesario conocer la manera en la que fue dividido el recurso entre el recurso entre los diferentes tipos de población. La tabla 12 muestra los tipos de población y niveles educativos a los que fue asignado el presupuesto, se puede observar que, a la educación indígena, migrante se le asignó más recursos que a educación especial y telesecundaria.

Tabla 12. Presupuesto anual del Programa para la Inclusión y equidad.

Año	Presupuesto anual	Distribución del presupuesto
2015	\$ 5,592.257.32	Educación indígena, migrante y de las escuelas unitarias y multigrado: \$4,413,607.32 Educación Especial y Telesecundaria: \$1,178,650.00

2016	\$42,074,445.46	Indígena y migrante: \$19,610,365.76 Educación Especial y Telesecundaria: \$3,716,818.00 Ampliación presupuestal para los servicios de educación indígena y educación migrante: \$18,747,261.70
2017	\$21,221,855.35	Indígena: \$ 19,294,431.30 Migrante: \$ 928.05 Educación Especial: \$826,880.49 Telesecundaria: \$1,099,615.51
2018	\$26,102,752.09	Educación indígena y migrante: \$24,906,954.94 Educación Especial y Telesecundaria: \$1,195,797.15

Fuente: Elaboración propia con base a información de los convenios Marco del Programa

Tipos de apoyo

Los tipos de apoyo dirigido a la educación indígena fueron dos:

Fortalecimiento académico: Diseño y realización de diplomados, congresos, seminarios, encuentros académicos, cursos, talleres, conferencias, reuniones de trabajo, así como jornadas académicas, artísticas, deportivas, científicas y/o culturales que promuevan la inclusión educativa de alumnas y alumnos indígenas; viáticos y transporte o gasolina para figuras educativas de Educación Indígena que participen en procesos de formación, convocadas por las AEL y/o la DGEI, que por su ubicación geográfica se encuentran alejadas de las zonas urbanas; apoyo económico para continuar procesos de certificación en licenciatura para docentes indígenas; asesoría externa para apoyar las acciones de fortalecimiento académico. Asistencia técnica para la operación de sistemas informáticos que apoyen el funcionamiento del Programa.

Acciones de contextualización: adaptación, ampliación o profundización de contenidos básicos, en los materiales y acciones, académicas y/o pedagógicas dirigidas a la educación indígena con base en las características y condiciones del entorno cultural, social y lingüístico en el que se realizan los procesos educativos formativos de estudio; creación de métodos y estrategias de enseñanza y aprendizaje de lengua indígena y español como medio de

comunicación, enseñanza y objeto de estudio. Fortalecimiento de las prácticas de lectura y escritura en lengua originaria, la construcción de programas de estudio de lengua indígena y materiales educativos, así como su puesta en marcha y seguimiento; materiales educativos de apoyo académico en español y lengua indígena.

Beneficiarios

Respecto al padrón de beneficiarios aun cuando se realizó un cuidadoso trabajo de gabinete, no se encontró información. El portal de transparencia del IEEPO señala que: *no se exhiba en plataformas o sitios de consulta abierta, ya que representa un riesgo a la seguridad personal de directores y docentes de las escuelas incorporadas a los programas federales, debido a los problemas políticos sindicales en la entidad oaxaqueña*³⁰.

Ante la revisión de los documentos descargables del sitio web de Secretaría de Educación Pública a nivel federal y a nivel estatal en el IEEPO y la falta de información específica sobre los beneficiarios del PíEE, se generó una solicitud de información a ambas dependencias para conocer los beneficiarios del Programa, específicamente en las escuelas primarias del municipio de San Juan Mazatlán. La SEP señaló mediante oficio que la información no era de su competencia mientras que el IEEPO a través de la unidad de educación indígena en su oficio IEEPO/SGSE/UEI/3149/2020 indicó que se dio atención a las siguientes escuelas primarias de educación indígena en el municipio de San Juan Mazatlán:

Tabla 13: Beneficiarios del PíEE en el municipio de San Juan Mazatlán.

Clave del Centro de Trabajo	Nombre del Centro de Trabajo	Nombre de la Localidad	Año de atención
200PB1197R	Niños Héroe	La Nueva Esperanza	2016 y 2017

³⁰ Recuperado de: <https://www.oaxaca.gob.mx/ieepo/cumplimiento-igtaip/>

20DPB1248H	Niños Héroes de Chapultepec	El Tortuguero	2018 y 2019
------------	-----------------------------	---------------	-------------

Fuente: Retomado del oficio IEEPO/SGSE/UEI/3149/2020 del IEEPO.

Por lo tanto, se puede inferir que de las 15 escuelas primarias indígenas que tiene el municipio de San Juan Mazatlán solo el 13.3% (2) fue beneficiario del Programa, la escuela “Niños Héroes” en 2016 y 2017 y la escuela “Niños Héroes de Chapultepec” en 2018 y 2019, considerando que el PíEE operó por 5 años, de 2015 a 2019.

3.4. Resultados de la evaluación del PíEE

Entre los años 2014 y 2018 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realizó evaluaciones al Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa. Cabe señalar que el CONEVAL es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información sobre la situación de las políticas públicas y la medición de la pobreza en México. Se encarga principalmente de normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas. Además, establece los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad. (CONEVAL, 2021). Este subapartado se integra de la revisión de las siguientes evaluaciones y fichas de monitoreo³¹ sobre el PíEE: Evaluación de Diseño del año 2015, Ficha de Monitoreo 2015-2016, Ficha de evaluación de 2015-2016, Ficha de Monitoreo 2017-2018, y Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018.

³¹ La Ficha de Monitoreo es un instrumento que sintetiza de manera estructurada y homogénea, en sólo una hoja, información clave de todos los programas y acciones de desarrollo social del gobierno federal. Contiene datos y análisis puntuales sobre los resultados, la cobertura y la vinculación de los programas y acciones con el sector al que pertenecen, con la finalidad de mostrar el avance en la atención de la problemática social que atienden. La Ficha se elabora teniendo como principal insumo la información pública entregada por los servidores públicos adscritos a las unidades responsables que operan los programas y acciones, o bien por las unidades de evaluación de las entidades o dependencias (recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/ficha_monitoreo.aspx)

Evaluación de Diseño, 2015

En 2015, el CONEVAL con apoyo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, por medio del Centro CLEAR para América Latina, realizó una Evaluación de Diseño del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, del ejercicio fiscal 2014. Aquí se señaló que el problema que atiende el Programa tiene una justificación sólida, ya que una de las deficiencias es la falta de una oferta educativa adecuada para la población vulnerable. Mientras que los tipos de apoyo que provee el Programa pueden contribuir a aminorar las deficiencias existentes en términos de capital, humano y físico, para favorecer la inclusión y equidad en la educación. Por ello, se considera que el Programa tiene un enorme potencial para contar con elementos de diseño más sólidos y justificados, que le permitan reflejar, en sus instrumentos de planeación estratégica y documentos programáticos, las valiosas contribuciones que realiza a la inclusión y la equidad educativa.

Sin embargo, no se definen claramente los plazos de revisión y actualización del problema y del documento diagnóstico, no se cuantifica de manera sistemática a la población que tiene el problema ni se conoce a cabalidad su distribución geográfica. Además, no se presenta evidencia de que el tipo de intervención (apoyos monetarios y técnicos) es más efectivo que otras alternativas de política pública, y no todas las Subsecretarías difunden información sobre los resultados logrados con el Programa.

Por lo anterior, se consideró que existían algunos elementos de evaluabilidad, al no presentar una orientación a resultados clara o no encontrarse con claridad la articulación de los instrumentos de planeación estratégica ni los documentos programáticos. Además, por la transición asociados a la fusión de los siete programas que se convirtieron en el PIEE, se presentaron muchos rezagos de los esquemas previos y no se reflejó la visión de un Programa integrado, lo que impidió que muchos de los criterios evaluados obtuvieran una valoración favorable.

Ficha de monitoreo, 2015-2016

Entre 2015 y 2016 se realizó una ficha de monitoreo por parte del CONEVAL. En ella se señaló que: los indicadores a nivel de propósito utilizados en el programa son más apropiados a nivel de componente; no se expresa claramente el cambio esperado en la población que beneficia el Programa, lo que limita el establecimiento de indicadores pertinentes y relevantes para conocer si está atendiendo la problemática; y aún no es clara la estrategia ni la evolución de la cobertura del programa en general.

Por lo anterior, se recomendó: revisar los indicadores a nivel de propósito y adecuarlos en la MIR 2017 con la finalidad de que haya una rendición de cuentas pertinente sobre los principales resultados del programa; identificar claramente cómo se atiende la problemática del Programa; especificar los apoyos para una rendición de cuentas más efectiva y pertinencia de las intervenciones de estos niveles educativos; aclarar la cuantificación de las poblaciones por nivel educativo conforme a las instituciones que presentan la problemática con matrícula estudiantil con discapacidad y población indígena.

Ficha de evaluación, 2015-2016

En esta ficha de evaluación se señala que el PIEE atendió al 100% los aspectos susceptibles de mejora establecidos en el mecanismo 2015-2016 (apartado anterior) por lo que aclaró varios elementos del diseño y detalló la caracterización y cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo.³² Sin embargo, el programa benefició al 93% de la población objetivo, y por nivel educativo es del 95% para básica, 100% media superior y del 11% para superior, por lo cual se advierte que se debería revisar la focalización y cuantificación de esta población, ya que prácticamente se ha beneficiado al total, pero sólo se atiende al 31% de la población potencial.

³² Las Instituciones de educación básica, media superior y superior que atienden a población en contexto de vulnerabilidad y/o riesgo de exclusión en edad escolar que son focalizadas por las Autoridades Educativas Locales en educación básica y para educación media y superior que cumplan con los requisitos establecidos en el numeral 3.3.1. de las Reglas de Operación.

Se recomendó revisar la meta programada del primer indicador porcentaje de instituciones educativas que cuentan con infraestructura y equipamiento con la finalidad de que se determine una meta orientada al mejor desempeño del programa o bien decidir si el indicador es la mejor alternativa para medir el propósito. También, la explicación de las variaciones de los resultados, así como la contribución de cada nivel educativo al resultado global para una mejor rendición de cuentas. Se advirtió en la necesidad de focalizar y cuantificar la población objetivo de los niveles educativos de educación básica y media superior con la finalidad de mejorar la cobertura de atención en relación con la población potencial.

Evaluación de Consistencia y Resultados, 2017-2018

Para el periodo entre 2017 y 2018, el Programa tuvo una Evaluación de Consistencia y Resultados por parte de la Instancia Evaluadora N.I.K. Beta S.C. en mandato del CONEVAL. Ahí se señaló que, si bien existe información teórica y empírica nacional e internacional que justifica las intervenciones del PíEE, el diagnóstico del Programa no contiene información sobre las instalaciones, equipamiento, capacidades docentes y modelos de intervención de las instituciones escolares, que es a lo que se destinan los recursos.

En la evaluación el PíEE no contó con un documento de planeación integral que incorpore las acciones de las distintas Unidades Responsables. Además, no tenía una estrategia de cobertura documentada y esta debía establecerse para cada una de sus modalidades de manera independiente ya que sus poblaciones y objetivos son distintos. Los beneficiarios del PíEE son las entidades federativas a través de sus AEL, y de manera indirecta, son siempre instituciones académicas. Por otra parte, no existía una instancia designada para la coordinación general de la operación y el PíEE no tiene evaluaciones de impacto o donde se compare la situación de beneficiarios en dos momentos, únicamente contaba con una evaluación de diseño.

Se recomendó valorar las complementariedades y propiciar sinergias en materia de infraestructura inmobiliaria escolar entre PíEE y el Instituto Nacional de la

Infraestructura Física Educativa INIFED³³. También la elaboración de un diagnóstico sobre las instituciones académicas existentes y sus condiciones en relación con el derecho de la población estudiantil indígena, migrante, con algún tipo de discapacidad o con aptitudes extraordinarias a acceder a una educación de calidad que contemple sus necesidades específicas y permita tomar decisiones para eliminar todas las barreras de acceso.

Se concluyó que el Programa tiene un alto grado de complejidad, principalmente por ser resultado de la fusión de siete programas, lo que incluye la intervención de tres Subsecretarías de la SEP, las Autoridades Educativas Locales (AEL) de las Entidades Federativas y a las Instituciones Públicas de Educación Superior del País. Y por cada uno de los tres niveles educativos se generaban distintos bienes y servicios, con una operación mediante distintas Unidades Responsables, dos en la Subsecretaría de Educación Básica, una en la de Educación Media Superior y una en la de Superior. Como recomendaciones principales se estipularon:

- Hacer un análisis desde la SEP para valorar los criterios de la fusión de los siete programas. Un análisis más profundo, ya que la simplificación en materia de programación presupuestal no puede ser un objetivo en sí misma, ni es justificación para modificar las acciones sustantivas de la Administración Pública Federal (APF).
- Elaborar un diagnóstico sobre las instituciones académicas existentes y sus condiciones de infraestructura, equipamiento, tecnología y capacidades docentes, en relación con el derecho de la población estudiantil indígena, migrante, con algún tipo de discapacidad o con aptitudes sobresalientes, a acceder a una educación de calidad.
- Evaluar los procesos de las modalidades del PIII, con el objeto de determinar si su integración en un solo Programa presupuestario (Pp)

³³ El Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa INIFED se encarga de la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, refuerzo, reconstrucción, reconversión y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio de la educación pública nacional.

contribuye a una mayor eficiencia en el uso de los recursos económicos, humanos y técnicos.

- Integrar un documento de planeación en el que se describa no solo el proceso y los actores involucrados, también los criterios y la justificación de la toma de decisiones relativas a objetivos, metas y estrategias de focalización y los mecanismos de coordinación. El Programa no cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo.
- Establecimiento de metas, ya que servirán como referentes de avances y logros en plazos determinados. Además de revisar el presupuesto, que no suele ser consistente con la necesidad de atender la problemática del PíEE. En 2014 - 430.51 millones, 2015 - 401.89 millones, 2016 -534.07 millones y 2017 - 211.5 millones de pesos, este último en términos porcentuales representa una reducción del 60% respecto a 2016.
- Se recomendó incluir en los indicadores de la MIR el año y meta tomados como línea base para poder medir avances anuales y logro de metas de mediano plazo.
- Resolver inconsistencias en los indicadores del PíEE, entre la unidad de medida del indicador y la fórmula de cálculo.
- Se recomendó continuar y complementar el ejercicio de desagregación de los indicadores de la MIR, por nivel educativo y sexo.
- Establecer indicadores de Fin y Propósito que vinculen los objetivos y las metas del PíEE con la planeación estratégica nacional y sectorial, teniendo en consideración que el PíEE no puede dar cuenta del total de los objetivos sectoriales que en materia de inclusión y equidad educativa que se propone la SEP.

- Asignar al PíEE un presupuesto que permita implementar adecuadamente cada una de sus acciones y modalidades para garantizar los derechos de las y los estudiantes en condición de vulnerabilidad y los objetivos estratégicos de inclusión y equidad educativa que se establecieron al inicio del Programa.
- Se recomendó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que, en coordinación con el Programa, vincule las metas a los recursos presupuestales disponibles. En caso de reducciones o incrementos al presupuesto ya sea al autorizado anual o durante el ejercicio fiscal se deben ajustar en el mismo sentido las metas establecidas para el año fiscal.
- Se recomendó valorar las complementariedades y propiciar sinergias en materia de infraestructura inmobiliaria escolar entre PíEE y el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa INIFED.

Ficha de monitoreo, 2017-2018

El CONEVAL señaló que el PíEE ha atendido al 100% los aspectos susceptibles de mejora establecidos en el mecanismo 2016-2017 con la intención de acercarse a un diseño más preciso. Además, realizó esfuerzos por mejorar la matriz de indicadores con la finalidad de aproximarse a un propósito claro y con indicadores relevantes, e integró un diagnóstico que presenta las diferentes necesidades y problemáticas de la población vulnerable por cada nivel educativo.

Se señaló que, a pesar de los esfuerzos durante 4 años: Se debilitó el enfoque de la intervención, imposibilitando articular el diseño del programa; se intentó contar con una definición general de las poblaciones y cuantificarlas, pero no es metodológicamente aceptable sumar poblaciones distintas; se limitó a presentar sus resultados sólo a partir de indicadores de cobertura; contaba con un diseño ambiguo e inconsistente.

Por lo anterior, se recomendó que se realice una planeación estratégica anexa al diagnóstico, que incluya las proyecciones de las poblaciones año con año hasta el mediano plazo y de ser posible a largo plazo. Además, deberán aproximarse al costo de la intervención por escuela, plantel o institución, en caso dado, por estudiante con la finalidad de proyectar los recursos que requerirán cada año hasta el mediano plazo, para presentarlo en cada ejercicio programático presupuestal y hacer evidente en cada cierre de cuenta pública sus resultados respecto de los recursos autorizados. Se recomendó la separación del programa de acuerdo con las intervenciones establecidas para la atención de las diferentes poblaciones: necesidades especiales, indígenas y migrantes.

Además, se señaló la importancia de precisar el diagnóstico que visibilice puntualmente la teoría de intervención o cambio que atenderá cada problemática, así como se considerará la información obtenida en los años de operación, 2014-2018, en cuanto a los diagnósticos y focalización estatales, los proyectos de las Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES), las necesidades de nuevos Centros de Atención a Estudiantes con Discapacidad (CAED), la cobertura alcanzada en cada nivel educativo y las fuentes de información de la estadística.

Tabla 14. principales elementos señalados en Evaluaciones al PIEE 2014-2018.

Tipo	Fecha	Ente evaluador	Problema sobre la fusión de siete programas	Mejorar en el diagnóstico	Definición de población objetivo	Revisión Presupuestaria	Mejorar en el diseño	Mejorar indicadores	Revisión de la MIR
Evaluación de Diseño	2015	CONEVAL CIDE CLEAR	X	X	X	X	X		
Ficha de Monitoreo	2015 - 2016	CONEVAL			X			X	X
Ficha de evaluación	2015 - 2016	CONEVAL			X			X	X
Ficha de Monitoreo	2017 -	CONEVAL		X	X		X	X	X

	2018								
Evaluación de Consistencia y Resultados	2017 - 2018	CONEVAL N.I.K. Beta S.C.	x	x	X	X	x	x	x

Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL.

En resumen, las evaluaciones realizadas al PIEE se enfocaron más en el diseño y en la parte programática principalmente para la rendición de cuentas y no así respecto al impacto que obtuvo en los beneficiarios y cómo se operó desde las escuelas. Aunque hay que reconocer que las recomendaciones realizadas al diseño ayudarán para mejorar o tener mayor claridad en la implementación.

Capítulo 4. La implementación del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa en el municipio de San Juan Mazatlán

En este capítulo se presenta la experiencia de los actores de la micro estructura; directores, docentes y de la supervisión de zona, así como la meso estructura, esta mediante la autoridad educativa estatal, en este caso el coordinador estatal del Programa, que participaron en la implementación del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa en las escuelas primarias indígenas “Niños Héroes de Chapultepec” y “Niños Héroes”. Para ello, se generaron tres apartados, cada uno dividido en cuatro áreas temáticas: Conocimiento y gestión; Coordinación y organización de los actores; Resultados de la implementación; y el Contexto, como un eje transversal.

En cada uno de los apartados se describen las temáticas, respecto del *conocimiento y gestión* se expone el grado de acercamiento que tuvieron los actores escolares de ambas escuelas y la autoridad educativa estatal a los programas de apoyo, tanto federales como estatales, a fin de identificar las experiencias previas en la gestión de programas. En seguida se describe la manera en que se enteraron del PIEE, qué los motivó a participar y las actividades que tuvieron que desarrollar en la gestión. Asimismo, se presenta los tipos de apoyo que ofreció el Programa.

Para el caso de la segunda temática *coordinación y organización* de los actores, se habla del papel que desempeñaron cada uno de los actores involucrados desde la perspectiva de los informantes, es decir, la manera en que los padres de familia, el sindicato, los docentes, los directores, la supervisión de zona y la autoridad educativa tanto estatal como federal apoyaron u obstaculizaron la gestión del Programa.

La tercera temática, se reseña los *resultados de la implementación* del Programa, se describen los tipos de apoyo en cada escuela, en este caso los materiales educativos y la capacitación docente, los beneficiarios directos como son los alumnos, docentes y directores, así como la pertinencia de estas de

acuerdo con las necesidades y el contexto. Para eje transversal que refiere al contexto se habla de los factores sociales, culturales, políticos y sociodemográficos que influyeron en la implementación.

Cabe señalar que, de acuerdo con el objetivo de las entrevistas semiestructuradas, se presentan las experiencias narradas por los informantes, de una manera ordenada y sistematizada. En ese sentido, la información presentada es principalmente descriptiva y se muestran los resultados tanto de forma agregada por escuela, como en su comparación a partir del contexto, resaltando las diferencias encontradas.

4.1. Escuela primaria indígena “Niños Héroes de Chapultepec”

4.1.1. Conocimiento y gestión

De acuerdo con la información recabada sobre conocimiento y gestión, es posible identificar que el director tuvo un papel fundamental en la gestión del Programa en la escuela, mientras que los docentes y padres de familia tuvieron un papel secundario de acompañamiento. Cabe señalar que, dado la experiencia de la gestión de programas a lo largo de su trayectoria, el director comentó que se inscribe en múltiples convocatorias que considera pueden generar apoyos al centro escolar donde labora:

“Yo descargo y descargo. Pues no es gran cosa que piden, lo primero que te piden es tu estadística, acta de aceptación y eso pues implica que hay que trabajar (...), por eso que te digo yo, que es un poco más de trabajo administrativo y ese trabajo administrativo yo lo he realizado” [Director].

Lo anterior, tiene que ver con que el director ha participado en la operacionalización de diversos programas a lo largo de su función y principalmente en esta escuela ha gestionado diversos programas que provienen del ámbito federal entre ellos se encuentra el Programa de Escuelas de Tiempo Completo, Programa Nacional de Inglés y el Programa para la Inclusión y Equidad Educativa:

“De los programas federales que yo tengo en la escuela pues estoy en el programa de escuela de tiempo completo, el programa nacional de inglés y el PíEE que ahora es PADEI” [Director].

Asimismo, el director ha gestionado apoyos que se ofertan desde ámbito estatal, es decir otorgados por el IEEPO, ya sea porque derive de un Programa estatal o sea solicitado por la propia escuela como, por ejemplo, la construcción de un domo y un comedor escolar:

“Del programa que me ha apoyado el estado de Oaxaca es en la construcción de un domo, que eso fue gestoría que se hizo por parte de la escuela y también por apoyo de las autoridades y municipal, pues si hemos recibido apoyo un poco porque hasta ahorita no se ha terminado el comedor escolar que tenemos en la comunidad”.

“...hay un programa que se me había olvidado de que es el del uniforme escolar, es programa estatal, se me estaba pasando, les dan uniformes y útiles escolares” [Director].

Por otro lado, al preguntar al director si contaba con algún apoyo que fuese generado desde el ámbito municipal para beneficio de la escuela, la respuesta fue que no hubo ninguno, sin embargo, las autoridades municipales han apoyado y participado en la gestión de los programas que otorgan a nivel federal y estatal.

Por todo lo anterior, es posible señalar que el director expone una amplia experiencia en la implementación de los programas en la escuela, tanto los que se diseñan en el ámbito federal como en lo estatal. Además de ser un actor indispensable en la implementación, resulta también importante señalar su preocupación y ocupación para mejorar las condiciones de las instalaciones y los contenidos educativos para el aprendizaje de los estudiantes de la escuela primaria que dirige.

Unos de los factores que motiva a participar en los programas, tiene que ver con la mejora de las escuelas con el fin de obtener las mejores condiciones posibles para los alumnos, dado la situación en las que se encuentran las escuelas en las comunidades indígenas, ya que la gran mayoría carece de elementos mínimos de infraestructura escolar, mobiliario, materiales educativos, entre otros. Mientras que una de las principales razones por la que algunas escuelas no gestionan los programas federales tiene que ver con los intereses políticos de los sindicatos, ya que la gran mayoría de las escuelas que pertenecen al municipio de San Juan Mazatlán pertenecen a alguna sección sindicato, específicamente la sección 22.

“Hubo una convocatoria en la página oficial de los programas federales, nada más que aquí los maestros de Oaxaca pues los rechazan, que no quieren nada de programas federales por la política...” [Director].

Dado que esta escuela no pertenece a ninguna sección del sindicato y al tener relación directa con la autoridad educativa estatal, en este caso el IEEPO no presenta limitantes o líneas de acción marcadas respecto de participar en las convocatorias de los programas, ya sea del ámbito federal o estatal.

Se identificaron dos tipos de apoyo que otorgó el PIEE, el primero se integró por materiales didácticos para los estudiantes que permitió equipar la biblioteca y por otro lado, la capacitación para los docentes y directores:

“Del PIEE he recibido materiales didácticos, bibliotecas, libros pues, recursos, capacitaciones, nos han dotado de recursos varios, de asesorías del tiempo que estamos metidos en él, nos han convocado a varios cursos”.

“O sea que esa biblioteca se llenó con materiales del PIEE. Si ahorita tenemos libros, lo que nos hacen falta ahora son los estantes. Es que justo para eso vamos (...) porque te dan una cosa, pero luego te hace falta otra. (...) hemos tenido materiales didácticos que ellos nos dan, gracias al Programa se ha equipado la escuela”.

“Siempre es cursos, va en (...) cursos y materiales. Este año ya hubo curso virtual, ya no hubo curso presencial”.

“(...) son como por dos rotaciones que hemos recibido de materiales. Y los cursos pues han sido cada año” [Director].

Cabe destacar que los apoyos llegaron cada año desde que el Programa empezó a operar de 2016 a 2019, y en ocasiones se solicitó el apoyo de los padres de familia para el traslado del material y permiso para justificar la ausencia del docente en las aulas por alguna capacitación.

En relación con las actividades que se desarrollaron para implementar el PíEE, desde la convocatoria hasta que se otorgó el apoyo, se requirió disponer de tiempo para la gestión administrativa donde el principal responsable fue el director, cuya primera actividad fue integrar una serie de requisitos especificados en las reglas de operación y enviarlas al IEEPO. Una vez que se cumpliera con todos los requisitos y la escuela resultara seleccionada, el IEEPO convocó a reuniones de trabajo estatales a fin de determinar los tipos de materiales que se necesitaban en las escuelas, así como las capacitaciones para los docentes y directores.

Yo trabajo, trabajamos (...) de 8 de la mañana a 3 y media o cuatro de la tarde. Yo me voy retirando de la escuela a eso de las 4 y ya luego (...) avanzar mi trabajo administrativo”.

“Nosotros la vez pasada nos llamaron a una reunión, participamos en una reunión estatal porque nos pidieron nuestra opinión de qué libros, qué materiales nos hacen falta, que se da más uso en las escuelas”[Director].

“Pues si ha tenido apoyo por parte del PíEE, entonces esos apoyos, el director es el que hace todos esos trámites, él se mete a los programas, nos dice, hay otros programas y nos metemos”.

“Han sido constante, como nosotros participamos ahí con el equipo, entonces el maestro siempre está pendiente, que, si va a haber un curso, (...) cuando van allá es porque ya tiene preparado un paquetito o una cajita de libros o un poco de materiales, pero siempre a él le dan (...), ahí se los hace ver a los del comité de padres de familia, entonces, él siempre está pendiente de todas las necesidades del que pueda ver” [Docente].

Como ya se mencionaba anteriormente, la mayor parte de las actividades de gestión del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa recae en el director, mientras que los docentes apoyan en temas relacionados a la parte técnica, es decir a las discusiones sobre las necesidades de la escuela y en específico de los estudiantes para el tema de los materiales educativos y la capacitación para los docentes.

4.1.2. Coordinación y organización de los actores

Otro de los aspectos importantes es la organización y coordinación de los actores involucrados en la implementación del PIEE, por lo que es necesario conocer el papel que desempeñaron cada uno de ellos, aunado a que no se pudo escuchar de viva voz de todos los involucrados, pero se puede deducir a partir de los informantes que participaron en las entrevistas.

“Ah sí, los maestros para construir el proyecto, pues lo trabajamos en colectivo, (...), todos lo hacemos en colectivo. Hacemos reuniones extraordinarias de consejo técnico, y ahí es donde lo construimos. Porque nosotros hacemos siempre, volteamos a ver atrás, que es lo que estamos haciendo bien y en qué estamos fallando, y qué debemos de mejorar, y cómo lo debemos mejorar, con qué recursos lo vamos a mejorar, entonces ahí en el proyecto (...) lo vamos planteando (...) nuestras necesidades y a partir de ahí (...) se atiende la problemática. Si no están todos, maestros directores, padres de familia, las autoridades y los niños que también merecen su opinión, al menos los maestros . Es por eso por lo que hay muy buena coordinación y organización”.

“... el director general del IEEPO pues nos han autorizado (...) cursos, recurso que han destinado para las escuelas, para el Programa y sobre todo el que se ha preocupado por mejorar la calidad y ese Programa, pues ha sido abierto...”.

“Pues hay una buena coordinación porque si no pues no hubiera seguimiento del Programa, no tuviera éxito el Programa, (...) para mi ha tenido éxito” [Director].

Para el director el trabajo en equipo ha sido clave para el éxito de la gestión de los programas principalmente a nivel escuelas en donde la autoridad municipal, padres de familia y docentes han tenido una participación muy activa apoyando en la implementación del Programa. Cada uno ya tiene un papel muy definido donde el objetivo último es mejorar las condiciones de la escuela y por lo tanto el aprendizaje de los alumnos.

“... de todos los programas federales que nosotros manejamos pues siento que tenemos la comunicación estrecha con nuestra autoridad y (...) coordinación con el comité de padres de familia y sobre todo el de contraloría social, que somos los que tenemos que ser un equipo para echar a andar estos programas (...)”.

“Si, trabajamos en equipo, ahora que nos dieron el recurso para la compra del Programa de alimentación, salió a nombre de un coordinador de alimentación que nos pidió el Programa y ellos hicieron la compra, dispersaron las despensas a todos los padres de familia y Roberto y yo recibimos la factura, (...) soy la persona indicada”.

“O sea que todas las cosas, los activos fijos, como esto, los tengo yo resguardados, yo no tan fácil me voy a zafar de ese programa federal, que eso fue lo que nos explicó el jurídico de ahí del Programa, del IEEPO, que debemos aplicar bien los recursos que no le demos mal uso al

recurso porque tiene una consecuencia jurídica el que se quiera pasar de listo” [Director].

Cabe destacar que la coordinación y organización de todos los actores involucrados en la implementación es muy necesaria para el éxito de los programas, al menos para cumplir con sus objetivos definidos en las reglas de operación. Sin embargo, se destaca que no se tomó en cuenta que las escuelas indígenas necesitan apoyos complementarios y no necesariamente forman parte de los apoyos contemplados en las reglas de operación, por ejemplo, para los materiales didácticos, integrado principalmente por libros, no se contemplaron espacios para su correcto orden y resguardo, que puede ser desde un librero hasta un espacio designado como una biblioteca.

Por lo anterior, es muy importante considerar el contexto de las escuelas en situación de vulnerabilidad como son las escuelas indígenas y aquellas que localizan con zonas rurales y marginadas. Considerando que el PIEE tenía como una de sus poblaciones objetivos, la población indígena.

4.1.3. Resultados de la implementación

En este eje temático se consideró la descripción de apoyos que se generaron a partir de la implementación del PIEE, la manera en que los cursos de formación y materiales educativos abonaron en el aprendizaje de los alumnos, si los apoyos fueron los adecuados al contexto y tipo de escuela, así como algunas recomendaciones del tipo de programas de apoyo que el gobierno debería de impulsar para las escuelas primarias indígenas.

Los apoyos se dividieron en dos, el primero fue dirigido a la formación de los docentes y directores a través de cursos, talleres, seminarios y/o diplomados sobre diversas estrategias metodológicas para el mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes y el segundo fue dirigido para los estudiantes que refieren a los materiales educativos, entre ellos se encuentran los libros de cuentos, leyendas, chistes y material didáctico sobre figuras y juegos geométricos.

“Pues ha sido para (...) estrategias didácticas, para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje”.

“(...) nos dan seguido, talleres, cursos, talleres, últimamente tuvimos un diplomado también y hemos tenido (...) cursos, talleres en todos estos meses en línea”.

“Son libros de lectura”.

“(...) solamente lectura, cuentos, leyendas, chistes, figuras geométricas, juegos geométricos” [Director].

Respecto a los materiales, los libros de cuentos e historias fueron considerados de interés y utilidad para las niñas y los niños, lo cual se aprovechó para implementar una estrategia de lectura que permitiera que los estudiantes leyeran al menos 20 minutos diarios en voz alta. Sin embargo, los materiales que se lograron obtener siempre fueron en español y no en su lengua materna mixe o mixteco, lo que limita el uso y atención sobre los mismos.

“Las capacitaciones que hemos tenido durante el Programa y que hemos recibido los materiales didácticos. Porque los hemos utilizado para mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje y pues gracias a esos materiales didácticos que tenemos pues su aprendizaje ha sido más educativo y han aprendido un poco más (...), gracias a los libros que nos han dado que los niños se han esmerado por leer. Ahí hay interés por la lectura. Y nosotros en la escuela tenemos una nueva estrategia que implementar 20 minutos diarios en lectura en voz alta (...). Aparte de que leen en la escuela, en su casa también tienen que leer”.

“Esos materiales vienen en español, los de mixe pues uno los construye pues”.

“(…) para la construcción de materiales didáctico y también a través del PIEE, nosotros recibimos un curso de capacitación presencial y finalmente nos aplicaron exámenes de certificación, ya soy docente certificado (…)”
[Director].

Se realizó un balance general sobre los programas de apoyo generados por los gobiernos y en particular del PIEE, para ello, los informantes señalaron que:

“Para mí, esos programas han sido buenos porque beneficia a la población escolar, y también a los maestros porque no decirlo, porque el área, el ambiente del trabajo es diferente, porque los maestros pues cada quien ya tiene su laptop, su proyector, su pizarrón acrílico. Y ya no estás con tu gis como antes, eso ayuda bastante en el trabajo que uno hace por los niños y sobre todo pues qué más quisiéramos de que los compañeros que aún se resisten por rechazar el Programa, pues que le abran las puertas al Programa. Yo tengo las fotos de cuando llegué ahí a esa escuela, estaba en completo abandono”.

“Pues ha sido un Programa bien pensado y realmente excelente para mí, como no me voy a cansar de repetir, beneficia realmente a todas las instituciones que estamos en el Programa, y sobre todo pues mejora también, está la mejora del aprendizaje de los niños es lo más importante. De nada sirve que tengas una bonita escuela, si el aprendizaje no tiene buena eficiencia terminal. Nosotros afortunadamente tenemos una buena eficiencia con nuestros alumnos (…)”.

“... si me ha ido muy bien, me ha sido de mucha utilidad, porque me fortalece el trabajo con los niños, ahora sí, es más, más divertido para ellos y jugando aprenden, entonces ellos se interesan mucho. Porque parte de eso viene en el libro, entonces ellos están ahí muy entretenidos, en cambio con el puro libro se distraen mucho, juegan, platican, en cambio viendo el trabajo con el material ellos se divierten y aprenden” *[Director].*

Los informantes calificaron de manera positiva todos los programas de apoyo, aunque en algunos casos no se consideraron el contexto de las escuelas de los niños y las niñas, así como de la comunidad, tal fue el caso de los materiales que siempre estaban en español y no de la lengua materna, que hubiese ayudado a fortalecerlo. Respecto de los cursos no se contemplaron recursos³⁴ de traslados y el tiempo de hora laboral de los docentes y director para ir a tomarlos, ya que la escuela en particular quedaba a siete horas de la capital de Oaxaca lugar en donde se impartían, lo cual implicaba la ausencia de varios días en las aulas, y eso algunas veces provocó inconformidad de los padres de familia.

4.1.4. Contexto

Se consideró como eje transversal el contexto, dada la importancia de tomar en cuenta las particularidades de las escuelas en donde se implementó el PíEE y los señalamientos de los propios informantes. Entre estas particularidades se encontró que la escuela se considera como parte de la región mixe, sin embargo, en la comunidad hablan la lengua mixteca, por lo que es muy difícil impartir la materia de lengua materna y peor aún, poder fortalecerla, ya que solo hay un docente que domina la lengua, mientras que el director y una docente hablan la lengua mixe, ambos se apoyan de docente y los padres de familia que hablan la lengua.

“Como yo trabajo en una comunidad mixteca, ahí en el Tortuguero no es zona mixe, es mixteca, entonces, nosotros pedimos el apoyo de (...) los padres que aún hablan la lengua, nosotros (...) trabajamos la lengua mixteca a pesar de que no estamos ubicados en territorio mixteca. Nosotros trabajamos palabras sueltas con los niños que llevan texto (...) de esta manera los niños se van familiarizando en su propia lengua y nosotros nos estamos apropiando de la lengua de ellos. De esa manera hemos trabajado en eso”.

³⁴ Aunque en las reglas de operación si estaban contemplados los recursos para hospedaje y traslado.

“Pues palabras sueltas, y tenemos un libro no editado de la SEP, porque ya ve que las lenguas originarias de nuestros pueblos pues tienen variantes, entonces nosotros hay un profesor mixteco entonces ellos hicieron un libro, con la variante de ellos, entonces ese libro nosotros lo reproducimos y trabajamos eso. Porque si recibimos libros de la SEP y es otra variante, no le van a entender por eso nosotros mejor, construimos hacemos nuestro propio material.”

“Una de ellas habla mixteco, la otra, nosotros dos somos mixes, pero nos estamos apropiando de la lengua pues.” [Director]

Un factor que jugó a favor de la implementación del Programa fue que la escuela no pertenece a ninguna sección del sindicato y tampoco a ninguna zona escolar por lo tanto tiene comunicación directa con las autoridades educativas estatales, cabe destacar que esta situación no es común para las escuelas del municipio de San Juan Mazatlán. Pero esto se logró gracias a la lucha y demandas de los padres de familia para que sus hijos pudieran continuar con sus aprendizajes en las aulas, dado que al ser parte de alguna sección del sindicato implica que los docentes tienen que abandonar las aulas e ir a las marchas que se les invita como parte del sindicato y que los padres de familia de la comunidad en particular no estaban de acuerdo.

Respecto del presente apartado, es posible exponer la valoración positiva del programa en sus generalidades, hablando sobre la implementación se puede distinguir una brecha que depende de la motivación y participación de actores clave. Sin el apoyo adicional del director, docentes y padres de familia, tanto de tiempo como de recursos, la implementación en este centro escolar tendría otras características. Lo anterior, da cuenta de la importancia de los funcionarios que interactúan directamente con los ciudadanos, en este caso, los directores y docentes con los estudiantes, que presentan márgenes de discrecionalidad en la ejecución de su trabajo, respecto de las decisiones y formas de obtener los mejores y mayores beneficios para sus estudiantes.

Adicionalmente se suman condiciones institucionales y organizacionales que favorecieron la implementación, para el caso que nos ocupa, la escuela y el personal educativo al no estar adscrito a una sección sindical visualizó positivamente tener un amplio margen de acción sobre las decisiones de su centro escolar.

4.2. Escuela primaria indígena “Niños Héroes”

4.2.1. Conocimiento y gestión

Respecto a la línea temática de conocimiento y gestión, es posible identificar que, en comparación con la primera escuela, la supervisora de zona fue la encargada de la gestión del PíEE en la escuela mientras que los docentes y los padres de familia tuvieron poca participación, los últimos a través del comité. Respecto a la experiencia de gestión de programas, la supervisora de zona ayudó con la gestión de los programas federales dado a la alta rotación de personal en la escuela tanto del director como de los docentes, un ejemplo se menciona a continuación:

“Anteriormente había un programa (...) nos daba el efectivo y lo entregaba al comité de padres de familia, ellos lo cobraban y ya junto con nosotros, se tendría que ir a comprar el material didáctico, lo que era equipamiento (...)” [Supervisora de Zona].

“No, no me ha tocado, como le digo toda la información la supervisora se encarga de dárselo a la directora y entre ellas el trámite”. [Docente]

La directora contó su experiencia respecto a la gestión de apoyos estatales en los últimos dos años, ya que son los años que lleva trabajando como docente y directora.

“Solo fue entregar solicitud y todo eso, se realiza año con año, cada ciclo escolar” (...) uniformes y útiles escolares (...) subir la información al sistema”.

“ (...) se recibe también lo que es para útiles y uniformes, se llama “vamos juntos a la escuela”, y también por parte del IEEPO que es mobiliario” [Directora].

Mientras que a nivel federal, la directora del centro escolar señaló que durante su cargo le tocó gestionar el programa “La escuela es nuestra”:

“Pues ahora se ha recibido mucho con el nuevo gobierno, se recibió lo que es La escuela es nuestra (...)”.

“Los encargados de la sede son los que ubican a los directores con el representante sectorial, la zona, las diferentes escuelas y a través de él es como nos contactan para informarnos qué documentos se necesitan para entregar”.

“Eso se encargan los encargados de ahí, los auxiliares que están en esa oficina le llegan todo el paquete de uniformes, de útiles escolares, ellos son los que se encargan de decirnos los requisitos, de aclarar cualquier duda a nosotros que somos directores nuevos, maestros nuevos, que no conocemos todo el proceso que lleva para recibir. Si es un poquito complicado, si no verifican un dato o no aparece algún niño, o hay veces que aparecen niños de segundo o tercero con dos folios. Se le da un folio al niño, todo lleva su proceso, es obvio que se tiene que dar2 de baja uno, nada más debe aparecer un folio. Y ellos son los que se encargan de aclarar todas las dudas”.

“Es la dirección y los encargados de la SEP, en este caso en cada zona cuenta con un comité delegacional, hay un tesorero de organización, está la secretaria general, entonces la que es de organización también se encarga de dar la información a los directores para cualquier trámite que

se vaya a realizar, documento que se vaya a entregar y en este año así fue también, como el representante sectorial como la de organización, la del comité delegacional, así mandaron información, nos mandaron a nosotros como directores nos teníamos que reportar con los de la sede para todos los uniformes”.

“Ellos también ayudan a la supervisión, apoyan para cualquier información que se dé por parte de la sección 22 o por parte del IEEPO, ellos también se encargan” [Directora].

La motivación de participación deviene de una instrucción por parte de la supervisión de zona y de la sección 22 del SNTE, por lo tanto, la solicitud de los programas resulta de la política y elección del sindicato al que pertenezcan los docentes del centro educativo. Para el caso específico tanto docente como directora, señalaron una preocupación por las condiciones sociales, políticas y económicas, esto es, el apoyo de los padres de familia, los conflictos entre comunidades y la falta de recursos para trasladarse a la comunidad o para salir a realizar algún trámite administrativo. Por lo que, los programas federales y estatales son atendidos cuando existe una instrucción sobre su petición e implementación, así como las condiciones en la escuela para llevarlas a cabo.

Hablando específicamente del PíEE, la supervisora platicó su experiencia en la gestión del Programa en el año 2017, dado que no recuerda si hubo algún otro año que se haya gestionado el Programa, además de que considera que es muy complicado cumplir con los requisitos para ser beneficiario o por la falta de tiempo para la integración de los expedientes.

“Se nos pidió una serie de requisitos, en ese momento no podíamos nosotros, ahora sí que dar esos requisitos porque nos estaban afectando a nosotros como personal, entonces nosotros no podíamos dar los requisitos (...)” [Supervisora de Zona].

Respecto al tipo de apoyo recibido del PíEE, la supervisora de zona señaló que participaron en cursos de actualización y profesionalización docente. Sin

embargo, los materiales no llegaron a la escuela, atribuyendo a ello el difícil acceso a la comunidad y la falta de medios de transporte, así como la falta de interés por parte de la autoridad educativa estatal.

“ (...) el de inclusión ese sí me avisaron y entonces yo hice la solicitud, para que nos dieran el taller y ya nada más”.

“ (...) no los materiales no ya no llegaron, no si ya no participaron, es más el equipo que vino que no sé qué cosa le pasó en el camino y que no sé qué, bueno sé que vinieron quejando y como son personal del IEEPO, pues ellos no quieren trabajar en zonas marginadas no quieren entrarle pues”.

“ Hubo muchos cursos que yo se los quise dar y sobre todo para ver hasta donde les iba a servir (...) porque en la zona escolar hemos tenido cursos dirección y cursos lunes martes miércoles cursos pero ellos no les paga el tiempo, eso lo pagamos de nuestra bolsa y eso es algo que los programas deberían de priorizar (...), la calidad educativa pero la calidad va primero en nuestra formación para que podamos desempeñar el trabajo, ahora sí que pedagógico mejor ¿no? entonces hasta ahí no nos ha atendido la cuestión de formación de preparación profesional para que nosotros pues ahora sí que tengamos mejores desempeños”.
[Supervisora de Zona].

4.2.2. Coordinación y organización de los actores

Dadas las características y el contexto en el que se encuentra la escuela son diversos los factores que no permitieron una correcta implementación del PíEE, entre ellos podemos destacar la falta de coordinación y organización de las autoridades educativas con la supervisión escolar y por lo tanto con los directores y docentes.

En relación con lo expuesto, debido a que la escuela pertenece a la sección 22 del SNTE y como se mencionada en apartados anteriores existe una disputa

política con el IEEPO, desde las altas esferas de la sección no se permiten la participación de las escuelas en ciertos programas de apoyo, como fue señalado por los actores educativos entrevistados. En caso de que participen en un Programa, el camino para llegar de la escuela al IEEPO o viceversa es muy largo, porque el director le tiene que informar a la supervisión de zona, ésta a su vez al sindicato y finalmente al IEEPO. No sucede así en la escuela que se ubica en El Tortuguero, como se describió en páginas anteriores, al no pertenecer a ninguna supervisión de zona y tampoco al sindicato y la comunicación es directa con el IEEPO.

Para participar en algunos programas, la aprobación deriva desde la dirección del sindicato y los miembros de las escuelas presentan muy poca participación, al igual que las autoridades educativas locales que no son consideradas para obtener el apoyo.

“Sí, de hecho, ese programa lo maneja la sección 22, lo poco que yo sé es que no se estaba recibiendo, supuestamente era una estrategia y se dieron casos de maestros que sacaron ese Programa, y se vieron afectados, ese programa llegó cuando estaba otra compañera y no se aceptó” [Directora].

En suma, con lo descrito anteriormente, la supervisora de zona señaló que las solicitudes que ha realizado al IEEPO no son atendidas en tiempo y forma, o no de plano no se atienden, lo cual genera inconformidad y preferencia de atención a las demandas a través del sindicato.

“La situación con el IEEPO es eso, darnos la atención, no hay atención, puedes ir a dejar tus solicitudes y ahí queda, o sea nosotros por lo menos, yo sí les he dicho hagan su solicitud y yo lo llevo, pero para qué nos hacemos, o sea si no lo van a atender”.

“El detalle grande está ahí, en el IEEPO porque si nos asigna el personal, mire ahí va el personal que le toca esta comunidad, pues se atiende ¿no? porque está ahí y pues el mismo personal, el mismo docente, hace la

gestión de estos materiales. La situación con el IEEPO es eso, darnos la atención, no hay atención, puedes ir a dejar tus solicitudes y ahí queda, (...). [Supervisor de Zona]

Las diferencias con el IEEPO han llevado a los integrantes de las secciones sindicales a la manifestación pública en la exigencia de sus demandas:

“Es algo que no está en nuestras manos, que el IEEPO cambie y que le dé lo que nos corresponde, de alguna manera el sindicato ha estado en la batalla. Este año ya descansamos con la pandemia de ir a las marchas, pero, ese ha sido una de las situaciones por las que se marcha ¿no? de exigir que nos atiendan, claro mucha gente piensa que nosotros nada más vamos a pedir nuestro sueldo, pero no es eso, son las múltiples necesidades que tenemos como prioridad (...)” [Supervisor de Zona].

Un reto más que se presenta para poder participar en los programas de apoyo está relacionado con las propias autoridades de la comunidad de la Nueva Esperanza, así como el comité de padres de familia que aprueban o no los apoyos al no considerar la opinión de los docentes o del director.

“La última decisión es de ellos y uno como docente, pues no los toma en cuenta” [Docente].

Por lo tanto, los padres de familia y las autoridades de la localidad son actores relevantes en los procesos de implementación en la escuela, ya que, las pugnas internas de la comunidad y de los padres terminan afectando el desarrollo de la política o limitan el margen de acción de los directivos y docentes.

4.2.3. Resultados de la implementación

La implementación de PíEE no concluyó de manera exitosa en el centro escolar que ocupa a este apartado, derivado de la falta de información respecto del Programa, los requisitos son considerados como difíciles de completar, la

disputa política que se viene arrastrando entre el sindicato y el IEEPO, y las condiciones de accesibilidad y comunicación de la escuela. Desde la comunidad, se expresó constantemente en las entrevistas la falta de apoyo de las autoridades de la comunidad y el comité de padres de familia para participar en los programas de apoyo.

La escuela primaria indígena “Niños Héroes” presenta una frecuente rotación del personal derivado del difícil acceso y poca participación de los padres de familia en las actividades escolares y el proceso enseñanza-aprendizaje, lo que ha generado que los docentes y director noveles, es decir de nuevo ingreso, sean designados a este centro escolar aproximadamente por dos años. Lo anterior, impacta también en la implementación y seguimiento respecto de los programas de apoyo federales o estatales.

“De hecho, sí allá sí tiene que haber rotación de personal. De hecho, las maestras que están ahorita no hacen el cambio porque la misma situación que la pandemia y de por sí (...) no contratan personal nuevo. Porque allá regularmente pues se tiene que ir personal nuevo, pero que ya esté contratado para que pueda estar, porque si es una zona marginada entonces la gente que tiene años de servicios dice tengo mis derechos, no yo ya pasé por ahí, ya fui por ahí. Entonces en mi zona si hay esa complicación, por eso es por lo que nosotros estamos tratando de que contraten, aunque sea uno o dos, por eso también tiene un programa que es de arraigo, ya tiene tiempo que funciona no es ahorita de la reforma, ese programa también nos exige los maestros que atiendan se quedan ahí un buen rato” [Supervisor de Zona].

Se carece de una plena identificación sobre los apoyos recibidos, ya que el personal docente y directora de esta escuela primaria no lograron definir durante la entrevista el tipo de cursos que recibieron correspondientes al PíEE, solo mencionaron que refería para la enseñanza-aprendizaje para sus alumnos. Por otra parte, todos los actores señalaron que el material educativo comprometido jamás llegó, principalmente por las condiciones de acceso a la comunidad. Cabe destacar que la autoridad educativa considera a esta primaria como beneficiaria,

a pesar de los elementos aquí descritos, según información enviada desde el portal de transparencia. Sin embargo, el coordinador del Programa en el IEEPO señaló que la información es incorrecta y que la escuela no formó parte del padrón de beneficiarios, la información se ampliará en los próximos apartados.

Por último, se preguntó a los informantes los tipos de apoyo que consideran necesario que el gobierno, tanto federal como estatal, debiesen impulsar en este tipo de escuelas, por lo que creen necesario tomar en cuenta las necesidades, que realmente lleguen a las escuelas marginadas, pero principalmente se atiende la población objetivo.

“Pues sí, si el estado hiciera un programa para las escuelas marginadas pues estaría súper bien, bueno, sí las ha hecho pero no las ejecuta, pero no las ha hecho. Si no llegan hasta allá es que justo es porque se supone que todos esos programas que salen es para las escuelas marginadas, escuelas indígenas y por lo que escucho realmente pues no, no están llegando porque hay muchos programas que atienden se supone que a la población vulnerable”[Supervisora de Zona].

“En primera que instalen luz, que pongan luz en los salones, pero que pongan y otra tratar de arreglar la dirección, nosotros no tenemos como tal las llaves de la dirección. De hecho, el comité de padres de familia y las autoridades de la localidad deciden qué hacer en la dirección”. [Docente].

Por otro lado, es de suma importancia la comunicación entre los actores involucrados de la implementación del Programa:

“Mire, primeramente, aunque haya muchos materiales ahí, pero si no tenemos la atención del personal, que son los docentes, si el estado sigue renuente en no contratar personal para tenerlos ahí. Lo poco que puedan dar pues lo dan” [Supervisor de Zona].

Es posible señalar que los resultados de la implementación no fueron los esperados, hubiese sido muy importante que la escuela obtuviera todos los apoyos del Programa, por las carencias que se mencionaron anteriormente,

relacionadas con la falta de materiales educativos, la falta de experiencia de los docentes, entre otros, todos descritos por los mismos informantes en varias ocasiones.

4.2.4. Contexto

Conocer y tomar en cuenta el contexto de las escuelas es indispensable para que un programa sea implementado exitosamente, prueba de ello fue esta escuela que, dado los diversos factores políticos, económicos, culturales y sociodemográficos influyeron en la implementación del PíEE. Al respecto los informantes señalaron sobre accesibilidad que:

“Hacemos nueve horas por la sierra, antes hacíamos 12 horas, acaban de abrir un camino, pero por conflictos políticos lo cerraron. En Santiago Tutla sale uno para Mazatlán, y de Malacatepec a Nueva Esperanza se hacen como 5 horas”.

“(...) el tema son los conflictos políticos en Mazatlán, sobre todo tienen conflictos por la presidencia municipal. Nosotros hemos buscado la manera de pasar por aquí, es una comunidad muy pequeña y no encuentra transporte público para llegar hasta allá” [Directora].

Otro elemento que considerar son los usos y costumbres de la comunidad, donde las mujeres no tienen voz ni voto, por lo tanto, las maestras no son consideradas en la toma de decisiones para la mejora de la escuela o no son apoyadas para la realización de actividades en este caso para la implementación del Programa.

Aunque ya se ha mencionado anteriormente, es importante destacar como parte del contexto la rotación del personal, dada la lejanía del centro escolar las maestras y los maestros no permanecen durante varios ciclos escolares en la comunidad. Por las mismas condiciones, son enviados docentes noveles, que no reciben apoyo para solventar su falta de experiencia y conocimiento tanto para la enseñanza-aprendizaje como para la implementación de programas de apoyo.

Lipsky (2010) señala que los Burócrata a Nivel Calle (BNC) se enfrentan cotidianamente a retos y limitaciones que pueden estar circunscritas a la política en sí, como la ambigüedad, amplitud o restricciones normativas, además de los factores políticos, económicos o sociales particulares del territorio donde se implementa, llevándolos a adaptarse y crear estrategias para sortear estas dificultades.

Por lo anterior, la escuela Niños Héroes es un claro ejemplo de las dificultades que presentan los docentes y directores al tratar de implementar algún Programa tales como la falta de conocimiento de los programas y experiencia por parte de la docente y la directora, sumando la falta de apoyo de los padres de familia. Mientras que en el nivel meso se encuentra las diferencias entre el IEEPO y el sindicato al no propiciarse las condiciones institucionales y organizacionales necesarias para favorecer la implementación. Lo cual generó una falta de apoyos para alumnos como para docentes y el director que fueron escasos o nulos.

4.3. Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO)

Ante la necesidad de conocer las acciones y tipos de apoyo implementados por el PIEE desde la autoridad educativa estatal, se entabló comunicación con un exfuncionario del IEEPO quien fungió como Coordinador General del Programa desde el año 2016 hasta 2019, encargado de la implementación en todo el estado y sobre todo en el municipio de San Juan Mazatlán.

Sobre las escuelas que fueron beneficiarias en el municipio, señaló que, solo hubo una escuela y es la que se encuentra en la localidad del Tortuguero, por lo que se le cuestionó acerca de la información enviada por el IEEPO a través del portal de transparencia en el que indicaba que fueron dos las escuelas beneficiarias, sin embargo, comentó que la información con la que cuenta, la escuela que se ubica en la localidad de La Nueva Esperanza no recibió el apoyo del Programa.

4.3.1. Conocimiento y gestión

El informante indicó que, si bien en las reglas de operación del Programa señalaba que los apoyos otorgados son materiales didácticos y capacitación. Por lo tanto, se le cuestionó sobre las temáticas que abarcaron las capacitaciones y al respecto comentó que:

“Son diferentes temas. Bueno ahí te van algunos, por ejemplo, un tema que trabajamos mucho es el tema de la educación socioemocional y más por la pandemia (...) Y el otro tema que también se trabajó mucho es la elaboración de materiales didácticos, donde los maestros adquirieron herramientas para trabajar sobre la elaboración de materiales didácticos para sus escuelas (...) Otro contenido que también ha estado muy presente en estas capacitaciones en matemáticas” [Coordinador General].

Para los distintos cursos de capacitación se utilizaron recursos diversos como el apoyo de maestros de la región que han generado publicaciones, por ejemplo, sobre como planear las clases de matemáticas tomando en cuenta el contexto indígena. Además, se mencionó como prioridad el tema de la educación socioemocional para la atención a la discriminación y el maltrato de los niños y las niñas por sus características lingüísticas y culturales.

El informante expuso que se trabajó principalmente mediante dos vertientes, una llamada de fortalecimiento académico que se refiere a las capacitaciones y la otra de contextualización que tienen que ver con la producción y preparación de materiales de apoyo para la escuela.

“En este caso hay compañeros y compañeras a quienes conocemos que están muy activos, activas con diferentes instituciones académicas, la UNAM, el CIESAS y otras universidades, inclusive en el extranjero, ellos vinieron para trabajar con los paisanos” [Coordinador General].

“Hay varias instituciones que también sabemos que han publicado, que han contribuido al estudio y a la producción de materiales para educación

indígena y pues aquí estuvieron también con nosotros en ese tiempo”
[Coordinador General].

Sobre el tipo de materiales a requerir o las temáticas de los cursos el informante indicó que establecieron una estrategia que les funcionó efectivamente antes de la autorización de los recursos, ya que se hacía una reunión con los directivos y supervisores que se empadronaban en el Programa, para conocer las necesidades de cada uno de ellos.

“Es como una reunión para hacer diagnóstico, qué necesidades tenían en sus escuelas, pero tampoco podíamos ofrecer mucho (...). Ya sabemos que lo primero que solicitan es aula, no sé, este recurso no estaba destinado para eso, pero ya que nos entendíamos, porque (...) también era un poco difícil decirles que no hay computadoras, porque el Programa no permitía a veces hacer ese tipo de adquisiciones”.

“Entonces, ya que tenían más o menos claro con respecto a la capacitación, por ejemplo, la pregunta es ¿Qué cursos necesitamos desarrollar? (...) durante el año, pero partiendo de las necesidades del personal docente” [Coordinador General].

Gracias a estas reuniones es que fue posible identificar las necesidades de los actores escolares, y así ubicar las temáticas de los cursos, estos estaban relacionados con la educación socioemocional, sobre la enseñanza de matemáticas, la lectura y escritura de la lengua materna. El coordinador general indicó que algunos temas tuvieron que quedar fuera de la agenda, derivado a que éstos se tenían que priorizar y responder a necesidades amplias de los alumnos donde involucren a la mayor cantidad posible, además de que no contaban con el tiempo y recurso para llevar a cabo todos los cursos.

“En nuestras escuelas hay muchos niños con discapacidad y no tenemos la formación para tratar ese tema (...) entonces ahí teníamos que elegir, teníamos que tomar una decisión para elegir y buscábamos que esto respondiera a la necesidad de un gran número, de un número

considerable, porque tampoco podíamos recoger todo” [Coordinador General].

Se mencionó constantemente sobre la escasez y limitaciones respecto a los recursos de Programa para la capacitación de los actores escolares, por lo que el informante señaló que el IEEPO buscaba la manera de obtener recursos por propia cuenta o generar alianzas con conferencistas para que gran número de docentes tuvieran la oportunidad de capacitarse y actualizarse.

4.3.2. Coordinación y organización de los actores

Si bien el papel del IEEPO y de los actores escolares resultó fundamental para la implementación del Programa según el informante, también fue necesaria la acción de las autoridades municipales, por ejemplo, para la entrega de material didáctico y bibliográfico.

Para dar cuenta de que los materiales fueran entregados y utilizados, la Contraloría social³⁵ tenía que estar presente, así como los padres de familia y la autoridad municipal. Además, resultaba fundamental la aprobación de los antes mencionados para que los docentes pudiesen tomar sus capacitaciones, como se menciona a continuación:

“Muchos maestros, para las capacitaciones, ellos tenían que venir a la ciudad de Oaxaca, o ir a una zona estratégica para capacitarse. Esto implicaba, pues dejar un día a lo mejor su grupo, pero nosotros procurábamos que las capacitaciones fueran en periodo vacacional o en fin de semana y cuando tenían que salir, nos tenían que mostrar un comprobante de que esto estaba permitido por los padres o las autoridades locales” [Coordinador General].

³⁵ Es la participación organizada, a través de la cual los ciudadanos llevan a cabo tareas de vigilancia, seguimiento y evaluación de las obras, apoyos, servicios y acciones que realiza el Gobierno; asegurándose que se realicen en tiempo y forma. Se encarga de verificar que los recursos públicos se apliquen con eficiencia, transparencia y honestidad

Sobre las implicaciones de contar con escuelas sindicalizadas y con escuelas dependientes directamente del Instituto Estatal de Educación Pública Del Estado de Oaxaca el coordinador general encargado de la implementación del PíEE mencionó que, a su juicio, las escuelas que contaban con docentes pertenecientes a alguna sección sindical también tenían una supervisión de zona que facilitaba la comunicación y la atención a las demandas. Entre más directores se tenían que atender, más se complicaba la gestión del programa por lo que era más fácil tomar decisiones con representaciones de varias escuelas, en este caso las supervisiones de zona.

Resaltó el papel de los padres de familia como necesario por su involucramiento en la gestión del apoyo en la escuela. Incluso la Contraloría social se abocaba a capacitar a los padres de familia y ahí el coordinador observaba el interés de estos y su atención para la mejora de los aprendizajes.

“La presencia de los padres de familia es la parte más importante para valorar el avance, los alcances de la aplicación de estos recursos”.

“Tuvimos la oportunidad de escuchar de viva voz de los padres y madres de familia de los beneficios que estaban recibiendo, (...) como en el caso del Tortuguero nos dicen, pues qué bueno que los maestros aprovecharon” [Coordinador General].

En la experiencia de este informante, las escuelas que participaron contaron con la participación de los padres de familia que estuvieron atentos e interesados en los procesos. Donde fue posible generar la confianza de los padres de familia hacia los maestros a través de los resultados de las capacitaciones.

El informante señaló que, durante las reuniones nacionales para evaluar avances y logros, él se daba cuenta que uno de los factores que influyó en el éxito de la implementación tenía que ver con el apoyo del IEEPO, que apoyará con más recursos tanto financieros como principalmente en especie, por ejemplo, vehículos para el traslado de materiales o los invitados para los cursos, permitía la mejora en la implementación del PíEE.

Respecto de la coordinación interna el informante expuso que un acierto fue no estar sometidos a asuntos políticos y mantenerse al margen de las reglas establecidas por el Programa. Además de encontrar apoyo por parte de la Dirección General de Educación indígena y la Contraloría social que cumplían con sus obligaciones, con la aplicación de los recursos, la generación de informes y evidencias, lo que permitió rendir un informe que era aprobado por todas las partes.

“La Contraloría no es una instancia que está dentro del Programa, es más, está dentro del Instituto y la conformación es a través de una persona y un equipo que está fuera del programa porque no solo veía el PíEE, también otros programas, entonces estas personas se encargaban de vigilar”.

“Es un órgano independiente del programa que se encarga de vigilar la función, la aplicación de los recursos y desarrollo de las actividades y nosotros en lugar de alejarnos, tratamos de involucrar a la contraloría para que estuviera muy de cerca en el desarrollo de las actividades” [Coordinador General].

4.3.3. Resultados de la implementación

Para el informante la aceptación del Programa por parte de los padres de familia se dio gracias a los visibles resultados que se obtuvieron, destacando la entrega de material y las presentaciones que hacían algunos docentes después de regresar de la capacitación para informar a los padres sobre los conocimientos y habilidades adquiridas.

“Cuando ellos regresaban y nos decían ya tenemos esta preparación y nos presentaban hasta en láminas fotografías que fue la capacitación que recibieron y además de eso, cuando nos dijeron están los materiales que nos van a donar de parte del Programa, (...) decían las mamás de los niños, nos quedamos felices y ahora vemos que nuestra escuela está de

cierta manera, estaba lleno el lockers de los niños con material didáctico, cosas que no tenían antes” [Coordinador General].

Así, los padres de familia juegan un papel importante para el logro de la implementación de las políticas.

Se mencionó que la desaparición del PíEE por el PADEI fue sorpresiva y rompió con una dinámica que las escuelas beneficiarias ya tenían para solicitar cursos y material didáctico.

“Ahora que desaparece el programa pues, ahí hay mucho desconsuelo, tristeza, este Programa permitía que los maestros, que es el otro punto muy importante, nosotros propiciamos mucho la convivencia, el intercambio de experiencias, lo maestros mixes, entre los mixes intercambiaban experiencias, problemas y todo, pero de repente poníamos a los mixes con los mixtecos, a los mixes con los chinantecos y así, entonces eso nos ayudaba mucho a que los maestros crearan otro nivel de intercambio” [Coordinador General].

Se mencionaron actividades de apoyo entre pares que permitieron no solamente el intercambio de estrategias didácticas y de enseñanza, como se muestra en la cita anterior, sino también un apoyo emocional para los docentes.

“Tuvimos sesiones donde los maestros y las maestras terminaban llorando, lloramos todos, porque nunca habíamos tenido la oportunidad de reflexionar nuestro papel, primero como persona, como indígenas, (...) y como docentes, entonces, esto es muy bonito, por eso yo lo lamento mucho” [Coordinador General].

El informante señaló que, si bien el PADEI es más concreto sobre la educación indígena, hay un cambio notorio en la reducción de los medios de apoyo que limita las acciones del nuevo enfoque del Programa.

4.3.4. Contexto

Como se mencionó anteriormente, el contexto es parte fundamental para considerar en la implementación del Programa, para el caso del diseño de los

cursos, el informante señaló que nivel estatal a veces no fue posible contar con la participación de todos los docentes.

“...nosotros nunca nos dimos abasto en diseñar cursos de capacitación (...) no estábamos trabajando con mucha gente, porque, como comentaba en un principio, yo sé y estaba muy seguro, porque así nos lo decían los maestros muy seguros, yo si quiero estar pero las condiciones sociales y políticas no lo permiten y es entendible...” [Coordinador General].

Lo anterior, permite inferir que las condiciones sociales y políticas, ya sea en la comunidad donde se encuentre el centro escolar o desde el ámbito estatal como se ha evidenciado en apartados anteriores, evitan la participación de estos actores educativos en el diseño de los cursos, así como de considerar sus necesidades de capacitación.

Conclusiones y recomendaciones

La investigación exploró la implementación de un Programa de la política educativa que atiende a la población indígena en México, denominado Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE). En primer lugar, se dio cuenta de los antecedentes de la política educativa que atiende a la población indígena con la intención de mostrar el proceso que se llevó a cabo para reconocer, construir y delimitar el problema público que representa la baja calidad, cobertura y rezago educativo de la población indígena, así como el tránsito para formar parte de la agenda gubernamental. La revisión de gabinete dio cuenta que fue a través de una lucha constante entre diversos actores educativos, desde los docentes hasta algunos secretarios de educación, que se logró consolidar la incorporación de este tema a la agenda gubernamental. Uno de los hallazgos más claros que se deriva del análisis documental es que no existe una política educativa indígena propiamente. Dicha población se atiende a través de la política educativa nacional, lo cual sugiere vacíos importantes en la focalización de sus demandas específicas, resolución de problemas de primer orden y construcción de una agenda propia de esta población.

Asimismo, se analizó la reforma educativa de 2013 por ser uno de los principales cambios introducidos dentro del sistema educativo nacional en el sexenio de Enrique Peña Nieto. En el que se rediseñó la política educativa nacional y en específico la manera de atender a los NNA indígenas, para ello, se modificaron los artículos 3º y 73º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y se expidieron las leyes secundarias. Estos últimos incluyen mecanismos que, desde la lógica del Estado, permiten cumplir los objetivos y metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y en otras agendas gubernamentales e internacionales³⁶. Por su parte, en el PND se integró el eje de equidad e inclusión educativa, en el que se planteó generar nuevas estrategias e intervenciones, así como programas y acciones para

³⁶ Como, por ejemplo, para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015 de la ONU, que señala que “el de lograr la plena participación de las mujeres y los hombres, en particular de los jóvenes. Al respecto, se destaca la necesidad de asegurar la igualdad de acceso a la educación para las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, las comunidades locales, las minorías étnicas y las personas que viven en zonas rurales.

enfrentar algunas de las causas que generan exclusión y desigualdad dentro del sistema educativo referidos específicamente a la población vulnerable.

Por lo anterior, se puede establecer que los instrumentos de la política educativa para atender a la población indígena se desarrollaron en un contexto cargado de posiciones ideológicas e intereses políticos, que reflejan la manera de cómo el Estado y la sociedad conceptualizan los fines de la educación y que muchas veces son derivadas de las agendas de organismos internacionales, como son los conceptos de inclusión y equidad, y no precisamente del contexto local y las necesidades de las escuelas y la comunidad escolar.

La revisión del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa como instrumento de política para la atención a la educación indígena constituyó un caso de estudio que ofreció los elementos necesarios para aplicar el marco analítico de esta investigación, al ser un instrumento complejo, compuesto por múltiples objetivos y dirigido a diferentes beneficiarios que interactúan en un contexto específico. Lo cual permitió analizar el papel de los actores, el entramado institucional entre y desde los tres niveles de gobierno (federal, estatal y local), a continuación, describe cada uno de ellos.

Del análisis del contexto a nivel federal, donde inició el proceso de la implementación del PíEE, el trabajo de gabinete evidenció que efectivamente hubo cumplimiento de un mayor número de metas operativas, materiales educativos otorgados, número de docentes capacitados, y mayor cobertura, así como la rendición de cuentas. Las acciones impulsadas por la SEP y el IEEPO fueron efectivas en la medida que cumplieran las metas programáticas, estos puntos también fueron señaladas en los resultados de las evaluaciones realizadas por el CONEVAL, así como los desaciertos.

En la Evaluación de Diseño del año 2015 y la Evaluación de Consistencia y Resultados, 2017-2018, el CONEVAL concluyó que el diseño del programa tenía varias debilidades entre ellas al empaquetar a una diversidad de grupos de población –indígenas, migrantes, con discapacidad, entre otros– como grupo homogéneo integrado por individuos susceptibles de ser excluidos, esto también implicó un alto grado de complejidad, ya se requirió la intervención de tres Subsecretarías de la SEP, las Autoridades Educativas Locales (AEL) de las

Entidades Federativas y a las Instituciones Públicas de Educación Superior del País. Cabe destacar que a pesar de que dichas evaluaciones aportaron información relevante acerca del diseño, consistencia y los resultados del Programa, sin embargo no dieron cuenta del proceso de implementación en las escuelas.

Por todo lo anterior, podemos concluir que el papel de la macroestructura en la implementación del PíEE fue meramente operativa, programática y para fines de rendición de cuentas, es decir, que se cumpliera a cabalidad con lo señalado en las Reglas de Operación, esto a través de informes trimestrales y anuales, así como contar con el mayor número de beneficiarios para cumplir con los indicadores de cobertura sin tomar en cuenta la calidad de la implementación y los resultados. Un punto interesante es que en las Reglas de Operación no se indicaba las temáticas de los materiales o de la oferta formativa, podríamos decir que se tomó en cuenta el contexto y que hubo margen de acción para los implementadores a nivel estatal y escolar respecto de las necesidades de materiales de la escuela y de la formación docente. Sin embargo, al momento de llevarlo a práctica se presentaron diversos retos entre ellos la heterogeneidad de las necesidades de las escuelas y los tipos de materiales para los alumnos.

A nivel estatal se revisó el papel de las autoridades educativas en el proceso de implementación, en esa indagación se observó que un actor clave en el éxito o fracaso de la implementación fue la autoridad educativa estatal, en este caso para educación básica, el IEEPO, ya que los beneficiarios directos del Programa eran los estados, por ello, la SEP y el gobierno del estado de Oaxaca firmaron anualmente los Convenios Marco para el desarrollo del Programa, en donde se señalaba el presupuesto asignado por año, mismas que debiesen ejercerse para cumplir con el objetivo de Programa, específicamente la atención a la población indígena se realizó a través de dos formas, los materiales educativos, y la formación docente. Por lo tanto, las escuelas fueron los beneficiarios indirectos.

Es en ese sentido que, fue notorio que el IEEPO es el puente para que se pudiera implementar el Programa en las escuelas, donde el reto no fue menor dada las características en las que se enmarca el sistema educativo en Oaxaca y que están influenciadas por factores culturales, sociodemográficas, políticas y económicas que pueden beneficiar o afectar la efectividad de la implementación.

Se podría decir que, es desde este nivel en donde se empiezan a observar los primeros desafíos en términos de gestión y operación de Programa, y que en reiteradas ocasiones los informantes señalaron la falta de participación de algunas escuelas en situaciones precarias debido a las pugnas políticas entre sindicato y autoridad educativa tanto federal como estatal y por ello, no fue posible obtener el beneficio al ser sindicalizado a diferencia de los que no pertenecen a ningún sindicato, tal como lo argumenta la teoría de la burocracia de nivel calle que el contexto organizacional afecta tanto la experiencia de los trabajadores como la manera en que las políticas se llevan a cabo (Maynard-Moody y Portillo, 2018, p. 57). En relación con el uso del recurso no se tenía contemplado el traslado de materiales y mucho menos el de directores y docentes para ir a tomar los cursos, por lo que el IEEPO tuvo que usar sus propios recursos.

En este nivel, dado que muchas veces personal del IEEPO acudían a las escuelas para la entrega de materiales, también se destacó el papel de los padres de familia y las autoridades de la comunidad como necesaria para el éxito o fracaso de la implementación, ya que muchas veces no estaban de acuerdo que el director y los docentes abandonarían las aulas para ir a tomar los cursos. Dado que la mayoría de las escuelas indígenas y en situación de vulnerabilidad son de organización multigrado, los estudiantes de distinto grados se quedan sin clases, aunado a ello, la distancia entre escuela y centros de capacitación es muy grande, lo cual implica un día o dos más de traslado. Por lo tanto, repercute en el aprendizaje de los estudiantes.

Por último, se exploró la manera en el que se llevó a cabo el proceso de implementación del PíEE a nivel local, es decir en los centros escolares, al que podemos llamar como la última fase de dicho proceso, ejecutada por los micro implementadores o Burócratas a nivel calle como los llama Lipsky, estos son los directores y docentes, que están expuestos a enfrentar circunstancias que pueden llevarlos a desarrollar mecanismos para lidiar alejados del ideal de servicio, no hacen exactamente lo que les dicen que deben hacer, hacen lo que pueden, aunque no todos lidian siempre con estos problemas (Lipsky, 2018, p. 34). En ese sentido, se trató de identificar lo qué estaban haciendo y cómo lo hacían, por ello, se exploraron cuatro temáticas en el trabajo de campo:

Conocimiento y gestión del Programa; Coordinación y organización de los actores; y Resultados de la implementación; y el Contexto como eje transversal.

Derivado de la exploración de estas temáticas en las dos escuelas primarias indígenas “Niños Héroes de Chapultepec” y “Niños Héroes” ubicadas en el municipio de San Juan Mazatlán se encontraron características particulares y factores que favorecieron o entorpecieron el éxito de la implementación en su última fase.

- Conocimiento y gestión: Un factor que se consideró importante es la experiencia en la implementación de programas de apoyo fuese estatal o federal, ya que como se mostró en los hallazgos, en la escuela “Niños Héroes de Chapultepec” el Director tenía vasta experiencia, por lo tanto informó que la parte de la gestión fue muy fácil y el proceso avanzó muy rápido, mientras que en la escuela “Niños Héroes” la directora no tenía conocimiento del PIEE al tener solo dos años en la escuela, por lo que el supervisor de zona generalmente se encargaba de la gestión de los Programas.

Por otro lado, debe existir motivación y proactividad por parte de los actores escolares para participar en el Programa, el informante de la primera escuela expresó que el interés por parte de directivo y de los académicos es la mejora del centro educativo y el aprendizaje de los alumnos, sin embargo, en la segunda escuela la directora comentó que la elección del apoyo se considera la política sindical y la aprobación de los padres de familia y autoridad local.

- Coordinación y organización: el papel del director al ser clave en la gestión del Programa en la escuela y llevar una correcta organización y coordinación con los demás actores (docentes, padres de familia, autoridades de la localidad) y la autoridad educativa estatal, en el caso de la escuela “Niños Héroes de Chapultepec” se pudo observar el liderazgo, mientras que, en la escuela “Niños Héroes” dado el entramado institucional, este papel lo desempeñó la supervisora de Zona, sin embargo no hubo coordinación con los actores escolares ni con la autoridad educativa estatal.

Se puede inferir que dado la naturaleza de las escuelas primarias indígenas la coordinación y la organización del director con los docentes, padres de familia y autoridades de la comunidad es clave, primero para la aprobación del Programa y segundo para su implementación en la escuela.

- Resultados de la implementación: los apoyos recibidos, a pesar de que en escuela “Niños Héroe de Chapultepec” obtuvo ambos tipos de apoyo: cursos de capacitación y materiales educativos. Los materiales no fueron inclusivos, ya que fueron diseñados en español. Mientras que en la escuela “Niños Héroe” no llegaron los materiales como lo señaló la supervisora de zona.
- Respecto al contexto, si bien el Programa define el tipo de escuela a la que se dirige el apoyo, se carece de una concepción por parte de los diseñadores sobre las dificultades por factores culturales, políticas, sociodemográficas y económicas que presentan las localidades, mismas que pueden ser contrarias una de otra aun estando en el mismo municipio. Respecto de los cursos no se contemplaron recursos de traslados y el tiempo de hora laboral de los docentes y director para ir a tomarlos, ya que la escuelas quedaban a siete horas de la capital de Oaxaca lugar en donde se impartían.

La evidencia recabada reveló que, conforme la implementación de la política avanzaba hacia el nivel meso y micro, es decir, hacia el cumplimiento de los objetivos y metas operativas, los principios de equidad e inclusión se tradujeron en metas cuantitativas que homogeneizaron y simplificaron la complejidad de la política para atender a la población indígena. Asimismo, dio cuenta de que la existencia de una desarticulación entre diferentes actores que participaron en el diseño e implementación, sobre todo en la relación entre lo federal y local.

La pregunta que dirigió esta investigación buscó determinar ¿cómo se llevó a cabo el proceso de implementación del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE) en dos escuelas primarias indígenas? Para poder responder a esta interrogante se conceptualizó la implementación, así como su proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversos factores y actores ya sea para favorecer o limitar dicho proceso. A pesar de que se pudo responder

la interrogante, el poco tiempo y la pandemia no permitieron abarcar las diversas aristas que el problema aquí estudiado se merece, entre ellos el presupuesto por cada tipo de apoyo y por escuelas, la focalización y selección de escuelas, realizar un análisis exhaustivo de la relación Sindicato-SEP-IIEPO-Escuelas, el perfil de los diseñadores de los programas, entre otros que puedo destacar como propuesta para futuras líneas de investigación.

Otras de las limitaciones que enfrentó este trabajo de investigación fue en el momento de recopilar información, dado que en la página web federal no se encontraron las listas las escuelas beneficiarias, solo estaban por estados, al acudir a la página web estatal la información estaba incompleta, solo había de dos años o tenía la leyenda de *“no se exhiba en plataformas o sitios de consulta abierta, ya que representa un riesgo a la seguridad personal de directores y docentes de las escuelas incorporadas a los programas federales, debido a los problemas políticos sindicales en la entidad oaxaqueña”*, tampoco se pudo acudir al archivo de las instituciones, ya que estaban cerradas por la pandemia. Respecto a las entrevistas no fue posible localizar los todos actores clave del IEEPO, a excepción del coordinador del Programa a través de correo electrónico, dado que ya no laboraba en el Instituto, se realizó el mismo procedimiento con los demás funcionarios pero no hubo respuesta.

Lo anterior, da cuenta que aún falta mucho por explorar, el tema de la implementación sigue siendo un campo de estudio muy fértil, en el que falta mucha investigación en México y que podría contribuir a dar pistas de cómo mejorar estos procesos para atender a la población indígena considerando la realidad tan compleja en la que se encuentran.

A partir de las experiencias en la atención a la población vulnerable y en específico a la población indígena, y lo que los hallazgos de este estudio revelaron, a continuación, se presentan algunas recomendaciones que pueden apoyar y fortalecer en el diseño y la implementación de los instrumentos de política educativa dirigida a la población indígena.

- Los tomadores de decisiones y diseñadores de la política pública deberán considerar el diseño de una política específica para la atención educativa

de la población indígena y que no solo sea atendida a través de programas y estrategias.

- Habrá que considerar desde el diseño de algún Programa que vaya dirigido a la Población indígena el contexto, por ejemplo, el difícil acceso a la comunidad, la falta de servicios básicos, la presencia de directores y docentes noveles en ese tipo de escuelas, que la mayoría de los alumnos son monolingües, entre otros.
- Fortalecer la participación de los padres de familia a través de sesiones informativas de los beneficios de los Programas y hacerlos participe en la implementación, ya que en ese tipo de localidades es de suma importancia para que los programas sean implementados.
- Actualizar el diagnóstico de los Programas, al menos cada dos años.
- Capacitar a los directores y docentes noveles en la implementación de los programas de apoyo, considerando las necesidades y el contexto de cada escuela.
- Mantener una comunicación y compromiso firme entre los directores, docentes y Autoridades Educativas Estatales, a pesar de intereses políticos del Sindicato, reafirmando los beneficios para las niñas y niños.
- Garantizar en la medida de lo posible el perfil adecuado en las áreas estatales encargados de la implementación de los Programas.
- Mayor participación de la autoridad educativa federal en el proceso de implementación que se lleva a cabo en las escuelas y no solo enfocarse en las metas programáticas y rendición de cuentas. Lo que derivará en la asignación de dichas tareas a una estructura operativa y normativa que apoye en la implementación de los programas en las escuelas.

Referencias bibliográficas

- Acosta, A. (2015). El IEEPO: una historia de poder y políticas, Revista nexos, recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=25663>
- Aguilar, L. (1992). La hechura de las Políticas, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (1996). El estudio de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2007). La hechura de las Políticas. México: Porrúa
- Aguilar, L. (2010) Marco para el análisis de las políticas públicas en Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguirre, G. (1992). Obra antropológica, X. Teoría y práctica de la educación indígena. México, Fondo de Cultura Económica.
- Anderson, J. (1975). Public Policy–Making, Ed. Holt Reinhart and Winston. Inc., USA.
- Anderson, J. (1990). Public Policymaking: An Introduction. Boston, MA: Houghton-Mifflin Co.
- Anduiza, E., Crespo, I. y Méndez, M. (1999). Metodología de la ciencia política. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). España.
- Arellano, D. y Blanco, F. (2013). Políticas Públicas y Democracia, México, Instituto Federal Electoral.
- Arnaut, A. (1998). La federalización educativa en México: historia del debate sobre la centralización educativa, 1889-1994, México, El Colegio de México.
- Arnaut, A. y Giorguli, S. (2010). Los grandes problemas de México. El Colegio de México.
- Ávalos, E. (2014). Derecho Administrativo 1, Alveroni Ediciones, Córdoba, Argentina.
- Barbour, R. (2007). Doing Focus Groups. London: SAGE Publications. Reviewed by Vivian Zenari, Faculty of Humanities and Social Studies, Athabasca University

- Bardach, E. (1978). *The implementation Game: What happens after a bill becomes a law*, Massachusetts Institute of Technology Press.
- Bautista y Briseño, J. (2010). *Educación e interculturalidad en Oaxaca: avances y desafíos*. Matices, revista de posgrado. Revistas UNAM. México.
- Bazant, M., (2005). El debate en torno a una educación especial para los indígenas. Buendía, Alejandro. 1998. "Estudio introductorio". En *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, 5-32. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bello, J. (2009). El inicio de la educación bilingüe bicultural en las regiones indígenas de México, ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Investigación Educativa, Veracruz, Recuperado de: http://www.comie.org.mx/congreso/memoria/v10/pdf/area_tematica_09/ponencias/1589-F.pdf.
- Birkland, T. (2005). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and model of public policy making*, New York, M.E. Sharpe Inc.
- Blaxter, L., Hughes, C., y Tight, M. (2001). *Cómo se hace una investigación* (Vol. 1). Editorial Gedisa.
- Bonilla, R., (2002). *Programa de transformación de la gestión escolar*. Ciudad de México: Subsecretaría de Educación Básica y Normal.
- Brewer, G. (1974). *The policy Sciences Emergen: To Nurture and Structure a Discipline*, Policy science, vol. 5, núm. 3, September, pp. 239-244.
- Bryman, A. (1984). The debate about quantitative and qualitative research: a question of method or epistemology. *The British Journal of Sociology*, 35, 75-92.
- Busso, G. (2011). *Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI*. Trabajo presentado al Seminario Internacional sobre las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Canto, M. (2002). *Introducción a las ciencias de las políticas en política y gobierno local*, colegio de licenciados en ciencias políticas y administración pública: México

- Calvo, B. y Aguado, L. (1992). Una educación ¿indígena, bilingüe y bicultural? Revista latinoamericana de estudios educativos, Volumen 22, número 4. Centro de estudios educativos, México.
- CDI-PNUD (2008). Los Pueblos Indígenas de México. Pueblos Indígenas del México Contemporáneo. Recuperado el 25 de noviembre de: http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/monografia_nacional_pueblos_indigenas_mexico.pdf
- Cejudo G., Pardo M. y Dussauge, M. (2019). Implementación de políticas públicas: Una antología. Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (2004). Marcos formales para la educación intercultural bilingüe. México, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, SEP.
- Consejo Nacional de Población (2010). La situación demográfica de México 2010. México.
- Consejo Nacional de Población (2013). La situación demográfica de México 2013. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017). Pobreza a nivel municipio 2010 y 2015 (anexo estadístico). Recuperado el 20 de junio de 2019, de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2021). Evaluación de La Política Social. Ficha de monitoreo. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/ficha_monitoreo.aspx
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014). Recuperado el 25 de noviembre de 2018, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf
- Creswell, J. (2009). Diseño de Investigación Métodos Cualitativo, Cuantitativo y Mixto, SAGE.
- Dankhe, G. (1986). Metodología de la investigación (segunda edición). México, D.F.: McGraw Hill.

- Del Río, P. (2010). "Analysing the interactions between renewable energy promotion and energy efficiency support schemes: The impact of different instruments and design elements". *Energy Policy* 38 (2010): 4978–4989.
- De la Peña, G.(2002). La educación indígena. Consideraciones críticas, Sinéctica.
- De León, P. (2007). "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier". *Gestión y Política Pública* 1(6): 5-17.
- Dirección General de Educación Indígena (1986). Bases generales de la educación indígena. México, Dirección General de Educación Indígena, SEP.
- Dirección General de Educación Indígena (2012). Marco curricular de la Educación Primaria Indígena y de la población migrante. Recuperado de: https://issuu.com/dgei_libros/docs/marco_curricular_primaria._fundamen
- Dirección General de Educación Indígena (2012b). Parámetros curriculares de la asignatura de Lengua Indígena. Recuperado de: http://www.uam.mx/cdi/redesinv/lengua_indigena_06.pdf
- Diario Oficial de la Federación (2013). Programa Sectorial de Educación. México. Recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5326569#:~:text=El%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202013%2D2018%20\(PND\)%20hace,de%20una%20educaci%C3%B3n%20de%20calidad.](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5326569#:~:text=El%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202013%2D2018%20(PND)%20hace,de%20una%20educaci%C3%B3n%20de%20calidad.)
- Diario Oficial de la Federación (2001). ACUERDO por el que se establece la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=788506&fecha=22/01/2001#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación. (1917; última reforma: 2013). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México.
- Diario Oficial de la Federación (2008, 1 de febrero; última reforma: 2014, 5 de julio). Ley General de la Infraestructura Física Educativa. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE.pdf>
- Diario Oficial de la Federación (2014). Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad para el ejercicio fiscal 2015.

Diario Oficial de la Federación (2015). Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo para el ejercicio fiscal 2016.

Diario Oficial de la Federación (2015). Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2016.

Diario Oficial de la Federación (2015). ACUERDO número 23/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2015.

Diario Oficial de la Federación (2015). Programa Escuelas de Tiempo Completo. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421435&fecha=27/12/2015#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación (2015). Programa de fortalecimiento de la calidad educativa. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421444&fecha=27/12/2015#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación. (1993, 13 de julio; última reforma: 2016, 1 de junio). Ley General de Educación. Recuperado de: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf

Diario Oficial de la Federación (2016). Acuerdo número 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejo de Participación Social en Educación. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436739&fecha=11/05/2016

Diario Oficial de la Federación (2016). Programa para la Inclusión y Equidad Educativa. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467934&fecha=28/12/2016#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación (2017). ACUERDO número 29/12/17 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Educación Inicial y Básica Comunitaria para el ejercicio fiscal 2018.

Diario Oficial de la Federación (2017). Programa de la Reforma Educativa. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509544&fecha=29/12/2017#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación (2018). Programa Escuelas al Cien. Recuperado de:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5542212&fecha=26/10/2018#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación (2019). ACUERDO número 35/12/19 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Educación Inicial y Básica Comunitaria para el ejercicio fiscal 2020. Recuperado de:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583057&fecha=29/12/2019#gsc.tab=0

Dunn, W. (1994). Public policy analysis: An introduction (Second Edition). Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Dussauge M., Cejudo G. y Pardo M. (2018). Las burocracias a nivel de calle, una antología. México, CIDE.

Dye, T. (1992). Understanding public policy. Nueva Jersey: Prentice Hall.

Eckstein, H. (1992) Regarding Politics: Essays on Political Theory, Stability and Change.

Elmore, R. (1978). "Organizational Models of Social Program Implementation" in Public Policy, Vol. 26, núm 2.

Estrada, M. (2014). "Disidencias y Covivencias. La Colonización del sistema educativo oaxaqueño por parte de la sección XXII del SNTE," en Formas reales de dominación del Estado: perspectivas interdisciplinarias del poder y la política. México, D.F.: Colegio de México, 2014, pp. 175-176.

Fernando, J., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). Introducción al análisis de políticas públicas. Argentina. Universidad Nacional Arturo Jauretche, Buenos Aires.

Fontaine, G. (2015). El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos. Quito: Flacso Sede Ecuador.

Grindle, M. (2009). "La brecha de la implementación". en Política pública y democracia en América Latina, Freddy Mariñez y Vidal Garza (coords). Editorial Miguel Angel Porrúa, EGAP y CERALE. México

Gobierno de la República (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México: Autor. Recuperado el 25 de: <http://pnd.gob.mx/>

- Gundermann, H. (2001). "El método de los estudios de caso". En Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en ciencias sociales, coordinado por María Luis Tarrés, 249-284. México: El Colegio de México/Flacso México.
- _____ (2007). "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades" *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 1(20): 127-144.
- Guzmán, G. (1991). *Voces indígenas. Educación bilingüe bicultural en México*. México, Conaculta-ini.
- Hamel, R. y Muñoz, H. (1983). *Bilingüismo, educación indígena y conciencia lingüística en comunidades otomíes del Valle del Mezquital, México*.
- Harguindéguy, J. (2013). *Análisis de las Políticas Públicas*. Madrid, España: Tecnos.
- Haviland, J. (1982). El problema de la educación bilingüe en el área tzotzil, *América Indígena* XLII (1): 147-170.
- Heclo, H. y Wildavsky, A. (1974). *The private government of public money*, London, Macmillan.
- Hernandez, S. (2017). *Educación y Protesta. Cinco ensayos sobre sindicalismo y educación*. México. Recuperado de: <https://www.redmovimientos.mx/2016/wp-content/uploads/2016/10/Educacion-y-Protesta.pdf>
- Hogwood, B. y Gunn, L. (1984). *Policy Analysis for the real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, M. (2005). "What is a Policy Instrument? Policy Tools, Policy Mixes, and Policy-Implementation Styles", en Pearl Eliadis et al (editors) *Designing Government. From Instruments to Governance*, McGill-Queen's Press, Canadá, págs. 31 – 50.
- Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (2020). *Oficio IEEPO/SGSE/UEI/3149/2020*.

- Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (2020). Portal de transparencia. Recuperado de:
<https://www.oaxaca.gob.mx/ieepo/cumplimiento-lgtaip/>
- INEE (2015). Estudio exploratorio sobre la atención educativa a la niñez indígena: caracterización del problema y la política educativa. México.
- INEE (2017). Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas. México.
- INEE (2017). Informe de resultados PLANEA 2015. El aprendizaje de los alumnos de sexto de primaria y tercero de secundaria en México. Lenguaje y Comunicación y Matemáticas. México.
- INEE (2018). Políticas para mejorar la educación indígena en México. Documentos ejecutivos de política. Núm. 8. México.
- INEE (2018). Políticas para mejorar la educación indígena en México. Documentos ejecutivos de política educativa: México. Recuperado de:
<https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/documento8-educacion-indigena.pdf>
- INEE (2019). Informe de resultados PLANEA 2017. El aprendizaje de los alumnos de tercero de secundaria en México. Lenguaje y Comunicación y Matemáticas. México.
- INEE-UNICEF (2016). Panorama educativo de la población indígena 2015. México: autor
- INEE-UNICEF (2018). Panorama educativo de la población indígena y afrodescendiente 2017. México.
- INEE-UNICEF (2019). Panorama educativo de la población indígena y afrodescendiente 2018. México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). Censo general de población y vivienda.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). Censo general de población y vivienda.

- IPE-UNESCO (2000). Políticas Educativas y Equidad en México: La experiencia de la Educación Comunitaria, la Telesecundaria y los Programas Compensatorios.
- IPE-UNESCO (2019). Inclusión y equidad educativa. Documento eje. Recuperado de https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs/siteal_inclusion_y_equidad_20190525.pdf
- Jaime, F., Dufour, G.; Alessandro, M. y Amaya, P.(2013). Introducción al análisis de políticas públicas. Florencio Varela: UNAJ.
- Jann, W. y Wegrich, K. (2007). "Theories of the Policy Cycle". En Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods, editado por Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney, 43-62. Boca Raton: Taylor & Francis.
- Jenkins W. (1978). Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective, London, Martin Robertson.
- Jolly, J-F. y Cuervo, J. (2007). Ensayos sobre políticas públicas. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Jones, O. (1970). An Introduction to the Study of Public Policy. Lindblom, Charles (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. España, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lascombes, P. y Le Galès, P. (2007). Sociología de la acción pública. El Colegio de México. México.
- Lasswell, H. (1951) 1992. "La orientación hacia las políticas". En El estudio de las políticas públicas, editado por Luis F Aguilar, 79-103. México: Porrúa.
- Le Galés, P. (2011). "Policy Instruments and Governance", en Mark Bevir (editor) The Sage Handbook of Governance, Sage, Reino Unido, Págs. 142 – 159.
- Lipsky, M. (1980). Street Level Bureaucracy. Nueva York: RussellSage.
- Lindblom, C. (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Lipsky, M. (1980). Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services, New York, Russell Sage Foundation.

- Lipsky, M. (2018). Dilemas del individuo en el servicio público en las burocracias a nivel calle. En: Dussage, Mauricio; Cejudo, Guillermo y Pardo, María del Carmen (eds.). Las burocracias a nivel de calle. Una antología (pp. 41-84). México: CIDE.
- López, A. (17/05/2022). Edil de San Juan Mazatlán no da la cara, gobierno de Oaxaca pide ayuda del Congreso para liberar a docentes retenidos. El universal Oaxaca. <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/municipios/edil-de-san-juan-mazatlan-no-da-la-cara-gobierno-de-oaxaca-pide-ayuda-del-congreso-para>
- Magallón, A. (2020). Burocracia a Nivel de Calle / Arturo Hernández Magallón || PAPIIT IN307919 Políticas Públicas. 19 de octubre de 2020 <https://www.youtube.com/watch?v=izBbYEzVM5Q>
- Majone G. y Wildavsky A. (1978). "Implementation and Evaluation" in Policy Studies Review Annual, num 2, edite bye Howars, E. Freeman. Sage Publications.
- Malgouyres, F. (2014). Descentralización y recentralización educativa en una perspectiva comparada de tres países federales latinoamericanos. Trace (México, DF), (65), 69-80. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-62862014000100006&lng=es&tlng=es.
- Martínez, V. y Víctor, R. (2004). "La educación en Oaxaca después de la federalización de 1937", en Acervos, Boletín de los archivos y bibliotecas de Oaxaca, núm. 26, 2004, 38-46.
- May, J. y Wildavsky, A. (1978) The Policy Cycle, Beverly Hills, Cal.: Sage.
- Maynard-Moody, S. y Portillo, S. (2018). Teoría de la burocracia de nivel de calle. En: Dussage, Mauricio; Cejudo, Guillermo y Pardo, María del Carmen (eds.). Las burocracias a nivel de calle. Una antología (pp. 41-84). México: CIDE.
- Mendoza, R.G. (2017). Evaluación de la política educativa dirigida a la población indígena en educación básica. México: INEE
- Mendoza, R. G. (2017). Evaluación de la Política Educativa Dirigida a la Población Indígena en Educación Básica. México: INEE. ISBN: 978-607-7675-97-6.

- Merino, M. (2010). Problemas, Decisiones y Soluciones. Enfoques de Políticas Públicas, CIDE-FCE, México.
- Merino, M. (2013). Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos, México, CIDE.
- Navarro, A. (2020) Políticas Públicas Comparadas (Material de clase) Introducción a las Políticas Públicas. Posgrado Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México.
- Fierro, C., Tapia, G., y Rojo, F. (2009). Descentralización educativa en México. Un recuento analítico. Implementación de políticas educativas: México, OCDE.
- Olavarría M. (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. INAP. Universidad de Chile.
- Ornelas, C. (2016). Oaxaca, CNTE y Murat: panorama embrollado. Recuperado de <https://www.educacionfutura.org/oaxaca-cnte-y-murat-panorama-embrollado/>
- Pardo, M.C., y Cejudo, G. (2016). Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones. El Colegio de México, México, 2016.
- Periódico oficial del estado de Oaxaca (2021). Número 11, Décima Octava Sección del 13 de marzo del 2021. Ley de Desarrollo Cultural para el estado de Oaxaca.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1973) 1998. Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México: Fondo de Cultura Económica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). Evaluación de proceso de cuatro programas y estrategias de educación indígena. Recuperado de: <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesGobernabilidadDemocratica/IndiceEquidadEducativaIndigena/UNDP-MX-DemGov-IEEI-EVALUACION-DE-4-PROGRAMAS.pdf>
- Puma, J. (2016). Elementos para comprender a la Sección 22 de la CNTE. Consultado en: <https://educacion.nexos.com.mx/elementos-para-comprender-a-la-seccion-22-de-la-cnte/>

- Ramírez, R. (1976). La escuela rural mexicana [reedición 1981]. México, SEP-FCE.
- Revuelta F. y Pérez L. (2009). Interactividad en los entornos de formación on-line. Barcelona.
- Revuela, B. (2009). La implementación de las políticas públicas. Colombia: Universidad de la Sabana.
- Roth, A. N. (2002). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.
- Roth, A. N. (2006). Discurso sin compromiso. La política de derechos humanos en Colombia. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, A. N. (2014). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rose, R. (1973). Comparing Public Policy: An Overview, *European Journal of Political Research*, 67-94.
- Ruiz, F. Comp. (2001). La educación oaxaqueña en sus leyes, Oaxaca: IEEEEPO.
- Sabatier, P. (2007). "The Need for Better Theories", en *Theories of the Policy Process*, Westview Press, EUA, pags. 3-17.
- Sampieri R., Fernández C. y Baptista. (2014). Metodología de la investigación. Sexta edición. Mc Graw Hill, Education.
- Sandoval, I. M. L. (2016). Elección pública y análisis institucional de la acción gubernamental. *Economía informa*, 396, 49-66.
- Schmelkes, S. (2005). Texto base. México: educación intercultural bilingüe destinada a los pueblos indígenas. V Foro Virtual: Educación para la interculturalidad, migración-desplazamiento y derechos lingüísticos.
- Secretaría de Educación Pública (2010). Información de centros de trabajo educativos: Catálogo Nacional de Centros de Trabajo, Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa.
- Secretaría de Educación Pública (2012). Formación inicial para docentes en educación preescolar y primaria intercultural bilingüe

- Secretaría de Educación Pública (2012). ACUERDO número 651 por el que se establece el Plan de Estudios para la Formación de Maestros de Educación Primaria Intercultural Bilingüe.
- Secretaría de Educación Pública (2014). Diagnóstico del Programa inclusión y equidad educativa. Recuperado el 30 de diciembre de 2018 de: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/5009/1/images/diagnostico_del_programa_s244.pdf
- Secretaría de Educación Pública (2014). Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) y la cobertura.
- Secretaría de Educación Pública (2014). Lineamientos normativos y operativos de fortalecimiento comunitario para la educación, fortalece para el ejercicio fiscal 2014.
- Secretaría de Educación Pública (2019). Libro Blanco de la reforma educativa 2013-2018. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sep/documentos/libro-blanco-reforma-educativa-2013-2018-182474>
- Sigüenza, S. (s/f). El sistema educativo estatal y los primeros años de la federalización educativa en Oaxaca (1930-1942). XII CONGRESO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA. Consultado en: <http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v12/doc/1119.pdf>
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundada (1. ed.). Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Subirats, J. (2008). Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. Ministerio para la Administraciones Públicas. Colección Estudios.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel, S.A
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas, en Bañon R. y Carrillo, E. (Comps.) La nueva administración pública, España, Alianza editorial, págs. 281-312.
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1987). Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Ediciones Paidós Ibérica.
- Thoening, J. C. (1885). L'analyse des politiques publiques. En: M. Grawitz y J. Leca (Eds.). Francia, Traité de science politique.

- Varese S. y Rodríguez N. (1983). "Etnias Indígenas y Educación en América Latina: Diagnóstico y Perspectiva", UNESCO.
- Vasconcelos, J. (1958). De Robinson a Odiseo. México, Obras Completas, Libreros Mexicanos Unidos.
- Villarreal, E. (2020). Teoría de las políticas públicas, enfoques contemporáneos (Material de clase) Posgrado Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México.
- Wildavsky, A., y Pressman, J. (1973). "Implementation". Reeditado y resumido en: Shafritz, Jay M. and Albert C. Hyde (1997). Classics of Public Administration. Thompson Wadsworth. pp 353-356. USA.
- Wildavsky, A. (1979). The Art and Craft of Policy Analysis. Londres: MacMillan Press.
- Yescas, I. (2008). Movimiento magisterial y gobernabilidad en Oaxaca. El Cotidiano, (148),63-72. [fecha de Consulta 12 de Agosto de 2022]. ISSN: 0186-1840. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32514806>

Anexos

Anexo 1. Cédula de entrevista semi estructurada

Guion de entrevista semi estructurada

El presente instrumento servirá de apoyo para orientar las entrevistas semi estructuradas que forman parte del levantamiento en campo de la tesis de maestría titulada “La implementación del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa para atender a la población indígena. Un estudio de caso en la región mixe del estado de Oaxaca” a realizar a miembros de las dos escuelas beneficiarias del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE) ubicadas en el municipio de San Juan Mazatlán en el estado de Oaxaca.

Día (DD) Mes(MM) Año (AAAA)

Fecha: |_|_| |_|_| |_|_|_|_|

I. Datos del informante

1. Señale el nivel máximo de estudios del que tiene certificado, título o cédula profesional.

- Técnico o Profesional Técnico
- Técnico Superior Universitario
- Licenciatura
- Especialidad
- Maestría
- Doctorado

2. ¿Cuál es su formación de licenciatura? O licenciaturas que haya cursado.

3. ¿En qué municipio reside actualmente?

4. ¿En qué tipo de localidad se encuentra su vivienda?

- Urbana
- Rural

5. ¿Cuánto tiempo le lleva trasladarse a su centro de trabajo?

6. ¿Cuántos años tiene de servicio como director/a? Considere todos los años, aunque no sean consecutivos ni en el mismo tipo, nivel o modalidad educativa.

--	--

7. ¿Cuántos años de servicio como director/a tiene en esta escuela?

--	--

8. ¿Qué plaza tiene?

- Docente
- Docente indígena
- Director
- Técnico docente
- Otra. Especifique _____

9. Atiende algún grupo, aunque usted sea director/a. *En caso de la respuesta sea No, pasar a la pregunta 11.*

- Sí
- No

9. ¿Cuántos grupos atiende en esta escuela?

--	--

10. ¿Cuántos estudiantes atiende en promedio por grupo?

--	--

11. ¿Habla usted alguna lengua indígena?

- Sí
cuál/cuales: _____
- B) No

II. Datos del Centro de Trabajo

12. Nombre de la Escuela:

13. Clave del Centro de Trabajo:

14. Entidad:
15. Municipio:
16. Localidad:
17. Total, de alumnos (primer, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto grado):
18. Total, de docentes:
19. Número de grados que atiende cada docente:
20. Número de aulas:
21. La escuela cuenta con alguno de los siguientes servicios:
- Luz
 - Agua potable
 - Internet
 - Biblioteca
 - Área de juegos
 - Otros**

III. Uso y conocimiento del Programa

A continuación, de manera general le haré algunas preguntas con relación a los programas de apoyo que ha recibido la escuela en los últimos 6 años y en específico sobre el uso y conocimiento del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE).

22. ¿La escuela ha recibido algún tipo de apoyo por parte del gobierno federal, estatal y municipal? Sí () No ().
23. ¿Qué tipos de apoyos ha recibido?
- Federal:
- Estatad:
- Municipal:
24. ¿Cómo hizo para obtenerlo? describa si tiene su experiencia.
25. ¿Existe algún motivo que le impida participar en los programas de apoyo gubernamentales? Sí () No (). En caso afirmativo, describa brevemente el motivo.

26. Para el caso del Programa para Inclusión y Equidad Educativa, ¿Recibió alguna invitación o convocatoria para participar? Sí () No (). En caso afirmativo, describa brevemente cómo fue el proceso.
27. ¿Cómo se enteró de que la escuela recibiría el apoyo?
28. ¿Qué tipo de apoyo recibió del Programa?
29. ¿Desde hace cuánto tiempo la escuela recibe el apoyo?
30. ¿Han cambiado los tipos de apoyos anualmente o siempre han sido los mismos?

IV. Gestión del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa

A continuación, le haré algunas preguntas con relación al proceso que tuvo que realizar, una vez que le informaron que la escuela había obtenido el apoyo del PíEE.

31. ¿Quién le informó de las actividades que debía realizar para que el apoyo llegará a la escuela?
32. ¿Qué tipo de actividades tuvo que realizar para gestionar el programa?
Favor de describir
33. ¿Qué tipo de información recibió? Favor de describir
34. Aparte de la información. ¿Recibió algún tipo de capacitación para gestionar el apoyo? Sí () No (). En caso de que la respuesta sea negativa pase a la pregunta 37.
35. ¿Quién le dio la capacitación?
36. ¿Cómo considera que fue la capacitación y la información que recibió?
¿Qué apoyos adicionales requiere y que le podrían ayudar?
37. ¿Cómo fue su experiencia en la gestión y obtención del programa?
38. ¿Pudo cumplir con facilidad con los requisitos? Sí () No (). ¿Por qué?

V. Coordinación y articulación de los actores

A continuación, le haré algunas preguntas con relación a la manera en que se comunicó y se organizó con los demás compañeros y/o autoridades educativas, para que el apoyo que otorgó el PíEE llegara hasta la escuela e hiciera uso de ella.

39. ¿Quiénes le ayudaron y acompañaron en todo el proceso de gestión del Programa para que llegará a la escuela y para hacer uso del apoyo otorgado? Por ejemplo, el supervisor de zona, el inspector de zona, personal del IEEPO, personal del sindicato, padres de familia, maestros/as. Por favor, describa la manera en qué cada uno le ayudó y acompañó en el proceso.
40. ¿cómo fue el proceso de organización y coordinación con los participantes para la implementación de programa fuera exitoso? Sí () No ()
41. ¿Cuáles considera que han sido los factores que contribuyeron al éxito en la organización y coordinación durante el proceso de implementación?
42. ¿qué recomendación puede hacer para que sea más fácil la organización y coordinación para la implementación del Programa?

VI. Resultados obtenidos de la implementación

Por último, le haré algunas preguntas relacionadas con los resultados obtenidos de la ejecución del PíEE y si considera que cumple con lo esperado.

43. ¿Qué elementos considera que le ayudaron en la implementación el Programa y que no le beneficiaron?
44. Por favor enliste, los beneficios que se generaron a partir de la implementación del PíEE.
45. ¿Los beneficios fueron pertinentes a las necesidades de la escuela?
Sí () No (). ¿Por qué?
46. ¿El programa fue lo que esperaba? ¿Le dio a la escuela lo que necesitaba?
47. ¿Volvería a pedir el apoyo del PíEE o algún apoyo parecido?

48. ¿Qué apoyo le parece que el gobierno federal o estatal le debería de dar?
¿Por qué?

49. ¿Con este programa considera que la escuela se vio beneficiada?,(los alumnos, la comunidad escolar en general)

Hasta aquí concluye la entrevista, agradezco su colaboración

Anexo 2. Libro de códigos

Grupo	Descripción grupo	Código	Descripción código
Conocimiento y gestión	Se refiere al grado de acercamiento que tienen los actores escolares a los programas federales y en específico del PíEE	ÁMBITO_federal	Se refiere al conocimiento y tipo apoyo a través de programas o acciones recibe la escuela desde el ámbito federal
		ÁMBITO_estatal	Se refiere al conocimiento y tipo apoyo a través de programas o acciones recibe la escuela desde el ámbito estatal
		ÁMBITO_municipal	Se refiere al conocimiento y tipo apoyo a través de programas o acciones recibe la escuela desde el ámbito municipal
		GESTIÓN_experiencia_previa	Se refiere si anteriormente ha gestionado algún apoyo para la escuela que provenga de cualquiera de los tres ámbitos de gobierno. Del que pudiera tener alguna experiencia al respecto.
		PIEE_medio_difusión	Es la manera en la que se enteró de la convocatoria del PíEE y le comunicaron que la escuela había sido beneficiaria.
		PIEE_motivación_participar	Son los estímulos o incentivos que orientan e incitan a participar y aceptar el Programa
		PIEE_años_beneficiario	Son los años en los que la escuela ha sido recibido el apoyo del PíEE
		PIEE_tipo_apoyo	Es el tipo de apoyo que se recibió por parte del PíEE
		GESTIÓN_actividades_desarrolladas	Se refiere a las actividades que se desarrollaron para implementar el PíEE, desde la convocatoria hasta que se otorgó el apoyo.
		GESTIÓN_capacitación	Se refiere a la capacitación que se recibió respecto de la ejecución del PíEE en la escuela.
		GESTIÓN_experiencia_actual	Refiere a la opinión que tiene de la en la gestión y obtención del programa

Coordinación y organización de los actores	El papel que desempeñaron cada uno de los involucrados.	PART_colectivo docente	Hace referencia a la manera en que ayudó y acompañó el colectivo docente en todo el proceso de gestión del Programa para que llegará a la escuela y para hacer uso del apoyo otorgado
		PART_padres de familia	Hace referencia a la manera en que ayudaron y acompañaron los padres de familia en todo el proceso de gestión del Programa para que llegará a la escuela y para hacer uso del apoyo otorgado
		PART_sindicato	Hace referencia a la manera en que ayudaron y acompañaron personal del sindicato en todo el proceso de gestión del Programa para que llegará a la escuela y para hacer uso del apoyo otorgado
		PART_IEEPO	Hace referencia a la manera en que ayudaron y acompañaron personal del IEEPO en todo el proceso de gestión del Programa para que llegará a la escuela y para hacer uso del apoyo otorgado
		PART_supervisión escolar	Hace referencia a la manera en que ayudó y acompañó la supervisión escolar docente en todo el proceso de gestión del Programa para que llegará a la escuela y para hacer uso del apoyo otorgado
Resultados	Los resultados obtenidos de la implementación	RESULT_tipo_beneficios	Descripción de los beneficios que se generaron a partir de la implementación del PíEE
		RESULT_pertinencia_necesidades	Los apoyos fueron los adecuados al contexto y tipo de escuela.
		SUGERENCIA_apoyos_contexto	Recomendaciones del tipo de programas de apoyo que el gobierno debería de impulsar para escuelas primarias indígenas
Contexto	Los tipos de contexto afectan o benefician la implementación	CONTEXT_Político	Descripción de la manera en que afecta el contexto político en la implementación del Programa
		CONTEXT_Social	Descripción de la manera en que afecta el contexto social en la implementación del Programa

		CONTEXT_Cultural	Descripción de la manera en que afecta el contexto cultural en la implementación del Programa
		CONTEXT_Demográfico	Descripción de la manera en que afecta el contexto demográfico en la implementación del Programa