



INCLUSIÓN COMO POLÍTICA EDUCATIVA: HACIA UN SISTEMA EDUCATIVO ÚNICO EN UN MÉXICO CULTURAL Y LINGÜÍSTICAMENTE DIVERSO

INCLUSION AS EDUCATIONAL POLICY: TOWARDS A SINGLE EDUCATIONAL SYSTEM IN CULTURALLY AND LINGUISTICALLY DIVERSE MEXICO

Por: Rosa Guadalupe Mendoza Zuany
lupitamendoza.zuany@gmail.com

Currículo: doctora en Política por la Universidad de York, Reino Unido. Investigadora de la Universidad Veracruzana. Su línea de investigación es la educación intercultural.

Recibido: 25 de agosto de 2017. Aceptado para publicarse: 8 de febrero de 2018.

Recuperado de: <https://sinectica.iteso.mx/index.php/SINECTICA/article/view/780>

DOI: 10.31391/S2007-7033(2018)0050-009

Resumen

Este artículo analiza la transferencia de la inclusión a la política educativa en México como alternativa del enfoque intercultural bilingüe para la atención educativa en un contexto de diversidad cultural y lingüística. Profundiza en tres ámbitos en los que es evidente el tránsito hacia un sistema educativo general y único que desplaza la atención diferenciada y especializada del subsistema indígena: el curricular, el de los perfiles y la formación docente, y el de la gestión escolar. La recolección y el análisis de los datos se llevó a cabo en el marco de una evaluación nacional de política educativa para población indígena en educación básica (Mendoza, 2017), de la cual emergen evidencias de la construcción de un conjunto de grupos vulnerables susceptibles de exclusión a los que se propone atender de forma homogénea.

Palabras clave: inclusión, enfoque intercultural bilingüe, educación indígena, política educativa.

Abstract

This article analyzes the transfer of inclusion to educational policy in Mexico as an alternative to intercultural and bilingual focus on education in culturally and linguistically diverse contexts. It deepens on three spheres –curricular, teachers’ profile and training, and school management– in which empirical evidence show the transit to a general and single educational system. This single system represents the displacement of the indigenous educational subsystem. The collection and analysis of data occur within the development of a national evaluation of educational policies for indigenous population in basic education (Mendoza, 2017). These data provide evidence of the construction of a homogenous category called “vulnerable group” in which many different groups identified as excluded or potentially excluded from schools have been integrated such as indigenous children, to be included to a general and single educational system.

Keywords: inclusion, intercultural and bilingual approach, indigenous education, educational policy.

INTRODUCCIÓN

En este artículo analizamos la tendencia hacia la configuración de un sistema educativo único general en educación básica, nominalmente “inclusivo”, en franco reemplazo del enfoque intercultural bilingüe, en particular de la educación indígena, y formulamos razones educativas, sociales y económicas. Esta tendencia hacia la inclusión, propuesta por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), fue identificada en una evaluación de política educativa para la atención de población indígena en educación básica llevada a cabo a nivel federal y en seis estados en la coyuntura de la Reforma Educativa. De forma simultánea, observamos el paulatino debilitamiento del enfoque intercultural bilingüe y del subsistema indígena encaminados a garantizar el derecho a una educación pertinente, y la construcción de un sistema educativo único, general, más barato que, en teoría, por su carácter inclusivo, es capaz de promover la tolerancia y la convivencia en la diversidad, y abatir la exclusión ocasionada por las diferentes fuentes de diversidad mediante un énfasis en el acceso a la educación.

La recolección y el análisis de los datos se llevó a cabo en una evaluación nacional de política educativa para población indígena en educación básica orientada al diseño de directrices para la política educativa mexicana (Mendoza, 2017). Para ese proyecto, mapeamos actores, programas y acciones directamente relacionados con el subsistema indígena, los servicios comunitarios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) que atienden a un importante número de niños y niñas indígenas, y las telesecundarias, por ser la modalidad que acoge a la mayor cantidad de menores indígenas que continúan sus estudios de secundaria.

Asimismo, realizamos entrevistas con funcionarios educativos del orden federal y autoridades educativas locales (AEL) en Chiapas, Chihuahua, Morelos, Puebla, Veracruz y Yucatán; entrevistamos a figuras educativas —maestros, directivos, asesores técnico-pedagógicos, supervisores y jefes de sector— de estas entidades federativas, con quienes también organizamos grupos de discusión.

Al analizar los datos recabados, identificamos tres ámbitos en los que se observa la tendencia hacia un sistema educativo único y general expresado en acciones, omisiones, desplazamientos y resistencias asociadas al reemplazo de la interculturalidad por la inclusión en la educación básica. Esos ámbitos son: el curricular, que se expresa en un nuevo modelo educativo para la educación obligatoria dado a conocer en 2016 (SEP, 2016a); el de perfiles docentes en el contexto del Servicio Profesional Docente, así como su formación inicial y continua; y el de gestión escolar, asociado a la estrategia de Escuela al Centro.

Las implicaciones de tal cambio de paradigma —de lo intercultural bilingüe a lo inclusivo— en la atención educativa para la población indígena impactan de modo directo en su posibilidad de ejercer su derecho a la educación y sus derechos culturales y lingüísticos; paradójicamente, esas implicaciones tampoco han sido exploradas ni valoradas lo suficiente. La apropiación de la política educativa que enarbola la inclusión como alternativa al enfoque intercultural bilingüe por parte de sujetos educativos, como docentes, directivos y autoridades educativas locales, está muy lejos de ser una realidad. En términos coyunturales, es relevante analizar la noción de inclusión predominante entre los tomadores de decisiones para así desentrañar los efectos e implicaciones que tiene la tendencia hacia un sistema educativo general y único en el ejercicio de los derechos de la niñez y juventud indígena.

En este artículo planteamos, en primer lugar, un panorama de la polisémica noción de inclusión educativa y su transferencia a la política educativa mexicana en detrimento del enfoque intercultural bilingüe en educación indígena y, potencialmente, en escuelas de otras modalidades que atienden a la niñez indígena que asiste a todo el sistema educativo. En segundo lugar, presentamos una nota metodológica sobre la recolección de datos y su análisis. En seguida, analizamos políticas y acciones públicas en los tres ámbitos mencionados como expresión de la tendencia a la inclusión.

LA NOCIÓN DE INCLUSIÓN Y DIVERSIDAD EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

La noción de inclusión emergió en el ámbito de la educación especial y de las necesidades educativas especiales. En la actualidad, constituye una noción polisémica y ampliada que no está asociada solo a la educación para personas con discapacidad. A nivel internacional, la inclusión inició la extensión de sus ámbitos de aplicación a partir de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos de Jomtien, en 1990, y del Foro Mundial sobre Educación de Dakar, en 2000 (Unesco), para referirse a la educación para todas las personas, con especial interés en las que históricamente han padecido la exclusión de los sistemas educativos.

En forma simultánea, se inició un distanciamiento intencional del concepto de integración escolar –también aplicado a personas con discapacidad, aunque no de manera exclusiva– que hace hincapié en un proceso individual de integración y adaptación a una comunidad escolar “ordinaria” sin transformaciones profundas en sus proyectos educativos, organización, funcionamiento, etcétera (Echeita y Sandoval, 2002). Si bien en el mundo anglosajón y europeo la educación inclusiva (*inclusive education*) se ha consolidado como una opción de educación “para todos”, en contextos como el latinoamericano, y en específico el mexicano, la inclusión educativa sigue un concepto aún asociado en el imaginario de los sujetos educativos a la atención educativa de alumnos con discapacidad, también llamada educación especial; esto, pese a los esfuerzos gubernamentales para introducir el concepto ampliado de inclusión mediante políticas educativas y sectoriales, en particular desde la Reforma Educativa iniciada en 2013.

La transferencia de la inclusión desde instancias internacionales es orientada por documentos como las *Directrices sobre políticas de inclusión en la educación* (Unesco, 2009), las cuales plantean que la inclusión tiene como destinatario a alumnos vulnerables con especial interés en la diversidad socioeconómica y, en menor medida, sexual, religiosa, lingüística, étnica..., y que está presente en todos los sistemas educativos; para ello, se plantea que *todos* aprendan en una misma escuela y en un mismo salón de clases. Se argumentan razones sociales y educativas de la inclusión, asociadas a la tolerancia, la no discriminación, la convivencia en la diversidad, la atención de las formas de aprendizaje diferenciadas de cada individuo, entre otras. Asimismo, se esgrime una razón económica de la inclusión: “Es menos costoso establecer y mantener escuelas en las que se enseña a todos los niños juntos, que establecer un complejo sistema de distintos tipos de escuelas que se especialicen en diferentes grupos de niños” (Unesco, 2009, p. 9).

En México, la noción de inclusión ha sido adoptada de forma contundente por la Secretaría de Educación Pública (SEP) para su inserción en políticas y acciones de la Reforma Educativa. Indicios de su introducción se vislumbraron desde años anteriores en el discurso de funcionarios de la Dirección General de

Educación Indígena (Jiménez y Mendoza, 2012), aunque sin apropiación de las figuras educativas. Su transferencia desde instancias internacionales se plantea como la alternativa a la educación intercultural bilingüe para la niñez indígena en educación básica —y de otros grupos vulnerables, como por ejemplo los niños de familias jornaleras migrantes— a través de un postulado básico: las escuelas de la modalidad general, que se perciben a futuro como las únicas, deben atender a todos los niños, sin subsistemas paralelos como el indígena.

Así, la inclusión sustituye de manera paulatina el enfoque intercultural bilingüe —centrado en la importancia de la pertinencia cultural y lingüística en el proceso de aprendizaje para que sea significativo— que se ha implementado durante varios años en el subsistema indígena, el cual, a su vez, fue alternativa del paradigma de integración de la política educativa indigenista de mediados del siglo pasado y que promovió la castellanización y aculturación de la niñez indígena ante una noción hegemónica de Estado nacional monocultural. En este sentido, “educación para incluir” constituiría una tendencia institucional de *pedagogización* de la diversidad cultural vigente adicional a la que presentan Dietz y Mateos (2011): para asimilar o compensar, diferenciar o biculturalizar, tolerar o prevenir el racismo, transformar, interactuar, empoderar y descolonizar.

Sin embargo, la transferencia de la inclusión desde el contexto europeo y anglosajón, y su adopción por parte de autoridades educativas en México, ha ocurrido sin la contextualización requerida al llegar a un país diverso en lo cultural y lingüístico conformado por numerosos grupos autóctonos, y no eminentemente migrantes. Más aún, el reemplazo de la educación intercultural por educación inclusiva da muestras de significar una vuelta a la integración a un sistema general y único que, además, en una lógica neoliberal, resulta ser más “económico” para el Estado.

Inclusión y diversidad desde la investigación educativa

No existe una definición única de inclusión. Identificamos tanto definiciones descriptivas sobre su práctica como prescriptivas orientadas a indicar cómo debería materializarse la inclusión en el aula. Ainscow, Booth y Dyson (2006) proponen una útil tipología de seis formas de concebir la inclusión. La primera forma se refiere a la que se ocupa de estudiantes con discapacidad y otras necesidades educativas especiales. La segunda es la de concebirla como una alternativa a la exclusión de alumnos por motivos disciplinarios, es decir, por “mal comportamiento”. La tercera se refiere a la educación para todos los grupos vulnerables y susceptibles a la exclusión. La cuarta es la inclusión que propicia una escuela común para todos. La quinta es concebida como “Educación para todos”, en la línea de las conferencias de Jomtien y Dakar, que apuntala su noción ampliada. Y la sexta es un enfoque de principios morales explícitos que fundamentan acciones, planes, prácticas y políticas tanto educativas como sociales, e implica un proceso multiactoral, continuo y permanente que reconoce los contextos particulares y las tensiones permanentes entre inclusión y exclusión.

En el Reino Unido se diseñó una herramienta que coadyuva a acercarse al polo de la inclusión: el *Index for inclusion* (Booth, Ainscow, Black-Hawin, Vaughan & Shaw, 2000). En el contexto español, Echeita y Sandoval (2002) proveen ejemplos de educación inclusiva en experiencias como educación compensatoria para inmigrantes, gitanos y personas en situación de pobreza, cuya característica ha sido una educación con currículo reducido y reproductora de la desigualdad que pretende compensar; comunidades de aprendizaje con base en la idea de aprendizaje

dialógico; y adaptación al contexto español del *Index for inclusion* en el documento *Una guía para la evaluación y mejora de la educación inclusiva* (Durán, Echeita, Giné, Miquel y Sandoval, 2002).

En referencia concreta a la diversidad de los alumnos, Ainscow, Booth y Dyson (2006) afirman que

el objetivo de la inclusión es reducir las actitudes discriminatorias y de exclusión, incluidas las relacionadas con la edad, la clase social, la etnia, la religión, el género y el logro. No se centra solo en una respuesta a las personas sino en cómo los entornos, las políticas, las culturas y las estructuras pueden reconocer y valorar la diversidad (p. 2).

Estos autores reconocen las implicaciones de proponer prácticas de inclusión en el marco de sociedades con valores histórica y culturalmente generados, con circunstancias políticas e institucionales específicas de los diversos contextos —nacionales, regionales, locales, escolares— donde se proponga su adopción. De modo que la creación de condiciones para poner ciertos valores en acción —por ejemplo, aprender todos juntos en grupos colaborativos— es una consideración que Ainscow, Booth y Dyson (2006) resaltan al decir que “es una tensión entre los intentos de poner en práctica valores y principios, y las complejidades de las escuelas y los sistemas educativos” (p. 4). Nosotros añadiríamos que habrá que considerar la complejidad social más allá de las escuelas y los sistemas educativos.

Al abordar la inclusión, también Echeita y Sandoval (2002) exponen la tensión entre comprensividad y diversidad, y destacan su ideal de lograr sistemas educativos equilibrados entre “lo común” para todos y “la atención a la diversidad de necesidades educativas derivadas de la singularidad de cada alumno, sin generar con ello desigualdad ni exclusión” (p. 37). Sin embargo, hacen referencia a singularidades individuales y omiten detallar y visibilizar fuentes de diversidad cultural y social de grupos, como la étnica y la lingüística. En el caso mexicano, la preocupación central es dilucidar cómo la inclusión es incorporada a la política educativa que pretende gestionar la diversidad de diversidades presente en nuestra sociedad, y en qué medida esta política responde a un enfoque de derechos específicos para los pueblos indígenas, y no únicamente a las diferencias y necesidades individuales de cada estudiante.

SECCIÓN METODOLÓGICA

Si bien uno de los objetivos del trabajo de campo fue obtener insumos para la valoración de la política educativa dirigida a la población indígena desde una perspectiva de evaluación de política pública educativa (Bracho, 2011; Weiss, 1999; Shaw, 2003), la antropología de las políticas públicas (Shore, 2010) proveyó un rumbo metodológico para indagar en los significados de la inclusión como tendencia para la atención educativa de un alumnado diverso y las implicaciones de su transferencia al ámbito de las políticas educativas.

Para la recolección de datos, llevamos a cabo un mapeo documental de políticas, programas y acciones públicas en educación básica, directamente relacionados con el subsistema indígena, los servicios comunitarios del Conafe que atienden a un importante número de niños indígenas, y las telesecundarias, por ser la modalidad que acoge a la mayor cantidad de niños indígenas que continúan sus estudios de nivel secundaria.

Este mapeo constituyó una fuente de datos imprescindible sobre las tendencias de atención a la diversidad lingüística y cultural en todo el sistema educativo. A través de un mapeo de actores, identificamos aquellos que estaban involucrados en el diseño e implementación tanto a nivel federal (macroimplementación) como estatal (mesoimplementación). A partir de ello, realizamos 125 entrevistas con funcionarios del orden federal, autoridades educativas locales (AEL) y personal de las delegaciones del Conafe en seis estados: Chiapas, Chihuahua, Morelos, Puebla, Veracruz y Yucatán.

Las entrevistas tuvieron el propósito de obtener insumos para la valoración de la política educativa y la identificación de tendencias en la atención a la diversidad lingüística y cultural que permiten profundizar en la apropiación de “lo inclusivo” y el reemplazo de “lo intercultural bilingüe”. También, organizamos grupos de discusión de dos días de duración en cada una de las seis entidades federativas; en ellos participaron figuras educativas como docentes, directivos, supervisores, asesores técnico-pedagógicos y jefes de sector que fueron convocados con el apoyo de las direcciones de Educación Indígena en los estados.

La organización de estos grupos de discusión tuvo el objetivo de valorar la microimplementación de las políticas, programas y acciones educativas dirigidas a la población indígena. En su desarrollo fue notoria la generación de datos sobre la escasa apropiación de la noción de inclusión en su acepción ampliada —más allá de la atención a personas con discapacidad— y de las resistencias que *de facto* están ocurriendo para la continuidad del enfoque intercultural bilingüe por su pertinencia. Para el análisis de los datos, construimos categorías asociadas a acciones y omisiones, desplazamientos y resistencias, observados en el proceso de política educativa orientado a la transferencia y apropiación de la inclusión para la sustitución del enfoque intercultural bilingüe.

TRANSFERENCIA DE LA INCLUSIÓN A LA POLÍTICA EDUCATIVA MEXICANA

Como mencionamos, desde 2006 era evidente el giro hacia lo inclusivo (Jiménez y Mendoza, 2012) en el discurso de funcionarios de la Dirección General de Educación Indígena, dependencia educativa que norma la educación indígena en México. Este giro se ha orientado por las políticas de la Unesco sin dar muestras de contextualización ni adaptación al carácter multicultural de la población autóctona en México. La definición de inclusión educativa planteada en documentos de política pública educativa, por ejemplo, reglas de operación de programas presupuestarios como el Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE), señala:

Proceso que se basa en el principio que asume a la diversidad como característica inherente a los grupos sociales, misma que debe aprovecharse en beneficio de cada una/o de sus integrantes, por lo que el sistema y los programas educativos deben diseñarse e implementarse en apego a esta diversidad, con el fin de identificar y responder a las necesidades, características y capacidades de todas/os las/los estudiantes (*Diario Oficial de la Federación*, 2015, 7 de marzo).

Destacan en esta definición: la atención especial en el individuo, no en los grupos culturales ni lingüísticos, y la omisión de una mención explícita de derechos educativos de los pueblos indígenas, reconocidos en normativa internacional ratificada por México, en la Constitución y leyes federales y estatales vigentes.

Un paso trascendental –político y presupuestario– que materializa esta transferencia fue el diseño y la implementación del PIEE a partir de 2014. Su relevancia estriba en la concreción del aglutinamiento de un conjunto de grupos “vulnerables”, así “catalogados” por los tomadores de decisiones (Shore, 2010), para convertirse en beneficiarios de ese programa. Esto significa el “empaquetamiento” de una diversidad de grupos –indígenas, migrantes, con discapacidad, entre otros– como grupo homogéneo integrado por individuos susceptibles de ser excluidos, y para los cuales se destina menos presupuesto que la suma de lo destinado en siete programas anteriormente separados y especializados en su atención, entre ellos dos dirigidos de manera concreta a la educación indígena.

En 2014, el total del presupuesto aprobado para el PIEE fue inferior en 59.82% a la suma del presupuesto de los programas que lo integraron (INEE, 2017). Así se ratifica y agudiza la marginalidad presupuestaria histórica de la educación indígena, que no solo se expresa en programas presupuestarios, sino también, por ejemplo, en la necesidad de negociar cada año presupuesto dirigido a la producción de libros de texto para el subsistema indígena.

En un contexto de reducción del gasto público en la educación, la inclusión se ha convertido en un paradigma que posibilita la desaparición de los “costosos” sistemas paralelos, como el indígena. En este sentido, la recomendación de la Unesco de la introducción del concepto de inclusión educativa en la legislación y en las políticas se alinea con la política de asignación presupuestaria orientada a la eficacia y reducción de gasto público en educación.

El desdibujamiento de programas diferenciados es una acción pública que tiene efectos concretos en los grupos sociales beneficiados, dada la homogeneización de dichos grupos con la etiqueta o paquete de “alumnos vulnerables” que requieren ser incluidos. Esto, sin duda, causa efectos en la especialización de la educación que tienen derecho a recibir estudiantes monolingües de una lengua nacional que no es el español y que, además, debe ser pertinente desde el punto de vista cultural. Esto también significa que la posibilidad de contar con escuelas donde el proceso de aprendizaje de los niños indígenas ocurra en sus lenguas maternas se diluya ante el ideal inclusivo de que todos los niños asistan a una misma escuela, sin subsistemas diferenciados, por considerarse excluyentes y discriminatorios.

En el discurso, “especialización” tiende a equipararse con segregación, exclusión y marginación. La insistencia en la inclusión de todos los alumnos en una escuela general inclusiva ha conducido a equiparar una escuela indígena –que posee normativamente la posibilidad de ofrecer una educación intercultural bilingüe– con una que excluye y se encuentra en los márgenes. ¿No excluye el hecho de privar al alumno de la posibilidad de ejercer su derecho a una educación pertinente en su primera lengua en una escuela especializada para ello?

TENDENCIA HACIA EL POSICIONAMIENTO DE LA INCLUSIÓN: ACCIONES, OMISIONES, DESPLAZAMIENTOS Y RESISTENCIAS

La tendencia hacia la inclusión se expresa en la construcción de un sistema educativo general y único en educación básica, a través de a) un currículo único expresado en el nuevo modelo educativo propuesto en 2016; b) perfiles docentes y formación inicial y continua generalizante en el marco del Servicio Profesional Docente; y c) un prototipo de gestión escolar basado en la escuela urbana de organización completa promovido por la estrategia Escuela al Centro.

Tendencia hacia un sistema educativo general a través de un currículo único

El nuevo modelo educativo en el marco de la Reforma Educativa –dado a conocer y consultado en 2016, y relanzado parcialmente en 2017– permite vislumbrar una tendencia a un sistema educativo “inclusivo” cristalizado mediante un currículo “para todos”. Antes de su relanzamiento en marzo de 2017, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) emitió las Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas (2017) con la intención de que sean “faro” de política educativa, aunque sin un carácter vinculante. La directriz 3 apunta a “establecer un modelo curricular que favorezca la interculturalidad en toda la educación obligatoria y garantice su pertinencia cultural y lingüística para la población indígena” (INEE, 2017, p. 26). Las mismas directrices recomiendan un enfoque de inclusión en la política educativa nacional (directriz 1), aunque sin definir de forma concreta a qué se alude con dicho término y cómo puede articularse con el de interculturalidad.

En el nuevo modelo educativo relanzado después de la consulta y la emisión de las citadas directrices observamos, curricularmente, una tendencia hacia un currículo único, que no considera la diversidad y la necesidad de su diversificación cultural y lingüística. La implementación de la asignatura Lengua indígena, que inició con la puesta en vigor del Acuerdo 592, mediante el cual se establece la articulación de la educación básica de 2011 (SEP, 2011), continúa restringida a las escuelas primarias del subsistema indígena. El desdibujamiento del enfoque intercultural, mencionado en forma ocasional, contrasta con las múltiples alusiones al eje de inclusión en su versión ampliada y dirigido a grupos vulnerables, entre los que incluye a los indígenas.

Este “nuevo” currículo tampoco reconoce la presencia de la niñez indígena en las escuelas generales, las cuales no contarán con condiciones para ejercer su derecho a una educación en su propia lengua y con pertinencia cultural. Más aún, se confirma la histórica omisión de un currículo bilingüe y culturalmente pertinente en el nivel de secundaria, y desaparece la asignatura Lengua y cultura, optativa para el primer grado de secundaria en comunidades con más de 30% de población indígena en el contexto del mismo Acuerdo 592. Este conjunto de omisiones contrasta con las características del nuevo modelo, las cuales, desde la perspectiva de personal técnico de educación indígena de Veracruz –y que coincide con las del personal de los demás estados de la muestra–, se destacan como deseables:

... que cada pueblo originario cuente con sus propios programas de estudio; que se respete el derecho de los niños de aprender en su propia lengua; que los contenidos de aprendizaje sean locales y pertinentes tanto lingüística como culturalmente; que se dé continuidad al trabajo en el diseño de programas para el maestro en las diversas lenguas originarias y se realicen diversas acciones para fortalecer las lenguas y culturas; que se fortalezca el trabajo de marcos curriculares para la educación indígena, mismos que sustentan el trabajo de diversificación y contextualización curricular (entrevista con personal técnico de la Dirección de Educación Indígena de Veracruz, Xalapa, noviembre de 2017).

La innovación de la propuesta curricular es la capacidad reconocida del docente para decidir una parte del currículo y que así “atienda necesidades educativas específicas de cada educando” (SEP, 2016b, p. 183). Se proponen cinco ámbitos

generales para dotar de sentido este espacio de autonomía curricular, en los cuales cabrían en forma potencial aprendizajes culturalmente pertinentes, que son sujetos a la alienación con las rutas de mejora escolar, el monitoreo y la revisión de las supervisiones escolares y las AEL.

Sin embargo, los límites de esta capacidad decretada y la creación de condiciones para ejercerla no son claros ni parecen considerarse. ¿En qué medida y con qué apoyos técnicos y económicos podrá concretarse una autonomía escolar que requiera, por ejemplo, materiales educativos especializados en lenguas indígenas o formación docente para desarrollar competencias lingüísticas y didácticas en el enfoque intercultural, diseño curricular, etcétera? ¿De qué mecanismos se disponen para un ejercicio de autonomía curricular que no atomice las acciones de las escuelas, sus buenas prácticas y experiencias?

La autonomía curricular en el marco de condiciones adversas para el subsistema indígena y sin la propuesta específica de acciones públicas para revertirlas, y en lo que parecería una capacidad a ejercerse de manera aislada por las escuelas, no constituye un espacio adecuado ni suficiente para que la niñez indígena, a su vez, haga uso de su derecho a una educación en su lengua y con pertinencia cultural.

Aunado a lo anterior, sobresale la marginalidad de la educación comunitaria ofrecida por el Conafe y la que se brinda a niños de familias jornaleras migrantes, muchas de ellas indígenas; esto es un asunto central en los resultados de la “Consulta sobre el modelo educativo 2016” (Heredia, 2016). El nuevo modelo omite acciones para su atención, que corrobore el desplazamiento de educación diferenciada y posibilite el ejercicio de derechos culturales y lingüísticos de niños que suman vulnerabilidades. En particular, en el Conafe, entre 2006 y 2012, desapareció formalmente la modalidad de atención educativa a población indígena (MAEPI), aunque funcionarios federales del Conafe reconocen algunas resistencias:

En muchas de las delegaciones, los equipos técnico-operativos que durante ya algún tiempo han estado en Conafe, [...] veían como un acierto que aquí en Conafe se atendiera acorde a la circunstancia a los alumnos indígenas [...] y lo siguieron aplicando en algunos de los estados y aunque ellos tuvieran que sacar fotocopias, pues porque evidentemente, al dejar a un lado todo, no hay ni materiales [...] entonces pues ellos, ante esa necesidad, siempre con ese compromiso, que regularmente tiene todo el personal en Conafe, utilizando el MAEPI y la Modalidad de Atención Educativa a la Población Indígena Migrante (MAEPIM), aún con fotocopias, con sus limitantes (entrevista con personal técnico del Conafe a nivel federal, Ciudad de México, diciembre de 2015).

Es preciso mencionar que las resistencias en las entidades federativas se expresan, como lo menciona el funcionario federal en la entrevista, a través de la implementación de facto de una modalidad intercultural que responde a las características de sus alumnos, como ocurre, por ejemplo, en Yucatán. En la mayoría de las delegaciones del Conafe en las entidades federativas de la muestra se expresa la necesidad de una atención especializada para los niños indígenas y la importancia de contar con un modelo que reconozca la diversidad de los diferentes grupos atendidos por el Conafe. El desplazamiento de una modalidad intercultural con la desaparición del MAEPI se inscribe en la tendencia hacia la inclusión reforzada con el anuncio del modelo de aprendizaje basado en la colaboración y el diálogo

(ABCD) para los servicios comunitarios del Conafe en 2016. Sobre este modelo, un funcionario federal del Conafe en el área de inclusión social señala:

Tan no se reconoce la parte intercultural en todo su esplendor, de lo que es la relación intercultural en las comunidades indígenas, que no se respeta el bilingüismo [...] la parte comunitaria no se ve, no está planteada. No puede cometerse el error de volverlo a ver todo desde un enfoque igual, porque la circunstancia es diferente, la circunstancia indígena (entrevista con personal técnico del Conafe a nivel federal, Ciudad de México, diciembre de 2015).

Además de lo anterior, las omisiones se expresan en el ámbito de los materiales educativos que formarían parte integral del nuevo modelo y también el modelo ABCD del Conafe. Desde un enfoque de derechos, se plantearía el diseño, la producción y la distribución de materiales educativos para alumnos y profesores del subsistema indígena y de todos los niveles y modalidades que cursan los niños indígenas. Sin embargo, se omite una estrategia —con un presupuesto asegurado anualmente como en el caso de los libros de texto en español— asociada al diseño y la producción de libros vigentes en todas las lenguas indígenas; en forma contraria, priva un criterio numérico para determinar incipientes y aisladas acciones de diseño de materiales en lenguas mayoritarias. No existe un plan para el diseño de libros para todos los niveles, grados e incluso modalidades, y se mantiene la inercia de producir libros no vigentes (diseñados hace más de diez años) para algunos grados de primaria y en algunas lenguas. No se plantea el acceso a libros en lenguas indígenas más allá del subsistema indígena, es decir, no se visualiza una cobertura en todas las modalidades y niveles, a pesar de que los niños y las niñas indígenas se encuentran en todo el sistema educativo.

Los pequeños que asisten a servicios educativos del Conafe reciben los libros de texto gratuitos en español, pero no textos en lenguas indígenas ni adaptados a su modelo educativo. Tampoco se plantea el diseño de materiales específicos para escuelas multigrado, las cuales se concentran ante todo en el subsistema indígena y contextos rurales, así como en los servicios comunitarios del Conafe. Aunado a lo anterior, observamos un desplazamiento hacia el diseño de libros multilingües por parte de la Dirección General de Educación Indígena y de libros cartoneros o artesanales por parte de maestros y alumnos en las escuelas; ambas opciones constituyen apoyos en el proceso de aprendizaje, pero no sustituyen la función del libro de texto. Estos desplazamientos en las acciones tienen el objetivo de subsanar el déficit de producción de libros y materiales en lenguas indígenas por parte de la SEP, en particular en el caso de lenguas numéricamente minoritarias que no entran en la lista de prioridades de atención.

Tendencia hacia un sistema educativo único a través de perfiles docentes no especializados para la atención de la diversidad lingüística y cultural, ni formación inicial y continua asociadas a su desarrollo

Si bien la definición de perfiles, parámetros e indicadores del Servicio Profesional Docente para profesores de educación preescolar y primaria indígena es un avance significativo, se presentan retos y omisiones importantes. En dicha definición no se consideró a docentes de lenguas indígenas como lengua materna y segunda lengua para las escuelas generales (como sí se tomó en cuenta para docentes

de inglés). Tampoco se consideró el perfil de docentes indígenas bilingües para secundaria, ya que en términos curriculares no se ha previsto una educación lingüística y culturalmente pertinente en este nivel con base en la premisa de que cuando los alumnos llegan a ese nivel, e incluso antes, ya han sido castellanizados.

Tampoco se definió el perfil de asesores técnico-pedagógicos especialistas en diversidad lingüística y cultural, como los asesores académicos de la diversidad, que incipientemente dieron asesoría en el subsistema indígena como parte del Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural (SEP, 2016c). Con ello se refuerza el camino a un sistema educativo único, en el cual los docentes en servicio, tanto del subsistema indígena como de las escuelas regulares, no requieren asesoría técnica-pedagógica para atender la diversidad lingüística y cultural en sus aulas.

Los perfiles, parámetros e indicadores evidencian un desplazamiento hacia la inclusión que impacta en la definición de los perfiles de los docentes de nuevo ingreso al Servicio Profesional Docente y la formación inicial y continua de maestros. No existe ni se plantea en la Estrategia de Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales alguna opción de formación inicial específicamente para docentes del subsistema indígena —si consideramos que la licenciatura en Preescolar y Primaria para el Medio Indígena (LEPEPMI) de la Universidad Pedagógica Nacional fue diseñada en 1990 para profesionalizar a docentes en servicio y que las licenciaturas en Educación Primaria y Preescolar Intercultural Bilingüe no fueron diseñadas para docentes del subsistema—, además de que solo 12 normales ofrecen la licenciatura en Educación Preescolar Intercultural Bilingüe y 21, la licenciatura en Educación Primaria Intercultural Bilingüe, de las más de 400 escuelas normales que funcionan en el país.

La formación continua ha sido insuficiente y poco pertinente para el ejercicio de su práctica docente, y se exacerbó con la Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Básica y Media Superior que se propuso con la Reforma Educativa. En el marco de dicha estrategia, el catálogo de cursos en línea solo ofrece un curso sobre inclusión y ninguno especializado para la atención de la diversidad lingüística y cultural, en particular en temas que se han reconocido como prioritarios con base en déficit en los perfiles de docentes en servicio y de sus propias demandas, como el enfoque intercultural, la didáctica de las lenguas, la articulación de los conocimientos locales con el currículo, entre otros (Mendoza, 2017).

Las resistencias en este rubro son iniciativas locales, incluso al margen de las AEL, que buscan subsanar dichos vacíos. Por ejemplo, en Veracruz se han organizado dos seminarios cuyo objetivo es abordar la relación entre la escuela y la comunidad desde el enfoque intercultural a partir de elementos teóricos y metodológicos para la práctica docente con base en iniciativas interinstitucionales (Niembro y Mendoza, 2017).

En el ámbito de los perfiles de docentes en servicio en el subsistema indígena persisten problemas de desubicación lingüística y monolingüismo en español, aunado a niveles de estudio que no alcanzan la licenciatura. La evaluación del desempeño y para la permanencia parece ser el único mecanismo que incentiva a los maestros a emprender estrategias personales de formación para lograr la idoneidad, aun cuando la evaluación a docentes indígenas en servicio todavía no se ha llevado a cabo.

La estrategia de titulación de docentes en servicio por examen o la obtención del grado de licenciatura al cursar la LEPEPMI de la Universidad Pedagógica Nacional no

se ha traducido en su profesionalización ante las deficiencias de dicha opción por su poca adecuación a las necesidades formativas de los docentes en servicio y su actualización. La omisión en el diseño y la implementación de acciones públicas dirigidas a la formación inicial y profesionalización de docentes en servicio en un subsistema diferenciado, que es necesario para garantizar los derechos de los niños y las niñas indígenas, constituye en sí una política educativa hacia un sistema educativo único donde estos perfiles docentes especializados son prescindibles.

Tendencia hacia un sistema educativo único a través de una noción de gestión escolar orientada al prototipo de escuela urbana de organización completa

El Acuerdo 717 (2014) emite los lineamientos para formular los programas de gestión escolar en el marco de la Reforma Educativa. Al analizar sus planteamientos, observamos su construcción a partir de un diagnóstico enfocado en los problemas de gestión escolar de las escuelas de organización completa en contextos urbanos. No hay referencias a las problemáticas de las escuelas indígenas, en general multigrado—49.9% de los preescolares indígenas son unitarios y 66.5% de las primarias indígenas son multigrado (INEE-Unicef, 2016)— ubicadas en contextos rurales.

Si bien el logro del aprendizaje es el objetivo de todas las escuelas y este se alcanza con la mejora continua liderada por el director, no todas las escuelas cuentan con las condiciones, apoyos técnicos y económicos, ni personal para cumplir esa meta. Se generalizan las problemáticas de gestión escolar, así como las características y condiciones de las escuelas. Los programas alineados con la estrategia Escuela al Centro, que deriva del Acuerdo 717, se diseñaron para contribuir a la mejora de las condiciones de las escuelas, paradójicamente sin aportar soluciones a problemáticas específicas producto del tipo de organización de las escuelas (si es de organización completa, bidocente, unitaria, etcétera), de la presencia, o no, de personal de apoyo técnico y administrativo, de su ubicación geográfica, de necesidades y visiones específicas de gestión, ni de la operación en contextos de diversidad cultural y lingüística.

Así, al analizar la pertinencia de Escuela al Centro se hace evidente que el punto de partida, y más importante aún, de llegada, es la idea homogeneizante de escuela y una misma estrategia de gestión para todas. Así se expresa un funcionario federal de la SEP en el área de gestión escolar sobre la política general y generalizante que diseñan e implementan:

La línea establecida tiene que ser para todas, si no, tendríamos que hacer la política de autonomía para escuelas indígenas, la política de autonomía de gestión para escuelas urbanas, ¿no? Es la política de autonomía de la gestión en su conjunto, porque cada escuela hace el traje a su medida, toma los elementos que realmente le funcionan, y son los que adapta la escuela; eso es lo ideal, eso es lo que se busca. Entonces la política es general, tiene que ser general. Por eso yo me atrevería a decir que sí, tenemos que continuar en ese camino de hacerla general (entrevista con personal técnico de la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, Ciudad de México, diciembre de 2015).

En Escuela al Centro no se plasma ninguna acción para escuelas unitarias, bidocentes y, en general, multigrado, cuya normalidad mínima de operación escolar y gestión académica es afectada por el exceso de carga administrativa de los docentes, que, en muchos casos, realizan a su vez funciones directivas. Tampoco se

proponen acciones para asegurar que las escuelas cuenten con supervisión por niveles educativos (especialmente importante para escuelas preescolares, a las que se asignan por lo regular supervisores de primaria que no tienen conocimientos sobre la gestión académica para ese nivel). No se prevén acciones específicas para fortalecer los consejos técnicos escolares en las escuelas indígenas y telesecundarias atendiendo las condiciones particulares en las que operan.

Todo esto contradice lo que el Plan Indígena 2014 (derivado del proyecto Fortalecimiento de la Autonomía de Gestión Escolar Plan Indígena 2014 llevado a cabo por la SEP y el Banco Mundial) concluyó acerca de las estrategias necesarias y pertinentes —aunque no suficientes— para lograr la incorporación de escuelas indígenas al Programa Escuelas de Calidad (que se transformó en Programa de la Reforma Educativa) y al Programa Escuelas de Tiempo Completo, que se resumen como sigue: a) focalización de los programas; b) flexibilización para la elaboración de rutas de mejora y tiempos de entrega de solicitudes y trámites en general; c) apoyo y seguimiento a AEL para difusión de convocatorias a programas; d) establecimiento de metas de atención; y e) apoyo a acciones de las AEL para lograr el ingreso de escuelas indígenas como beneficiarios de los programas (SEP y Banco Mundial, 2014).

En el contexto de la tendencia hacia la inclusión, el prototipo de escuela de la Reforma Educativa es la escuela urbana de organización completa y, por lo tanto, la estrategia Escuela al Centro fue diseñada ignorando la diversidad de escuelas en el sistema educativo, y en particular la marginación y las peculiaridades de las escuelas del subsistema indígena. Si bien se alude a la equidad de forma discursiva con la meta de aumentar el número de escuelas indígenas beneficiarias de los programas, estas continúan siendo minoría y no reciben más apoyos, ni diferenciados ni pertinentes.

Otros ejemplos que ilustran lo anterior son los apoyos del Programa de la Reforma Educativa a las escuelas indígenas y el Conafe. En ese programa se asignan recursos económicos con base en rangos de número de alumnos en las escuelas, lo cual pone claramente en desventaja a las escuelas indígenas cuya organización no es completa y su matrícula es en general baja; de ahí la insuficiencia de los apoyos para que mejoren sus condiciones de infraestructura, equipamiento, materiales y gestión escolar.

Por otra parte, los servicios de educación comunitaria del Conafe solo pueden recibir un monto fijo muy reducido como apoyo, si se compara con las sumas que las demás escuelas pueden obtener, aun teniendo un número pequeño de alumnos. Prevalece la idea de distribuir los apoyos a todos los niveles y las modalidades, sin brindar más apoyos, y dotados de pertinencia, a las escuelas donde asisten niños indígenas. El desplazamiento hacia el prototipo de escuela de organización completa urbana ha conducido incluso al pilotaje de escuelas de concentración a partir de la movilización de alumnos que asisten a servicios comunitarios del Conafe hacia escuelas de organización completa ubicadas en otras localidades.

Sin embargo, ha habido resistencias que, a su vez, han generado acciones de apoyo a la gestión escolar de las escuelas en contextos indígenas y rurales. Es el caso de Yucatán, donde se diseñó e implementa un programa estatal de apoyo a la gestión escolar que dota de recursos administrativos itinerantes a las escuelas del subsistema indígena y coadyuva a crear soluciones locales a los problemas de gestión identificados. Asimismo, en algunas entidades federativas continúa *de facto* la operación de ATP especializados en atención a la diversidad (antes llamados AAD) pese a las disposiciones de que vuelvan a las aulas a desempeñar sus funciones docentes quienes fungían como tales.

CONCLUSIÓN

La inclusión como alternativa al enfoque intercultural bilingüe para la atención de la diversidad cultural y lingüística en el sistema educativo conduce paulatinamente a la creación de un sistema educativo general. Esto, a su vez, desemboca en forma potencial en la disolución de subsistemas paralelos como el indígena. Esta tendencia observable en los tres ámbitos aquí expuestos –currículo, perfiles y formación docente, y gestión escolar– nos lleva a cuestionar en qué medida la inclusión es una nueva forma de nombrar la integración de la época indigenista del siglo pasado, la cual, además, resulta más económica para el gobierno.

Los ámbitos analizados constituyen elementos centrales del sistema educativo en los que el subsistema indígena sigue esperando el diseño y la implementación de políticas educativas que reconozcan sus especificidades, sus necesidades y su rezago histórico, a la par de la importancia de su fortalecimiento para el ejercicio de los derechos de los niños indígenas.

Si bien en este artículo hicimos referencia solo a la diversidad cultural y lingüística, la diversidad de la población atendida en el sistema educativo genera preguntas sobre la atención especializada que también requieren otros grupos para el ejercicio de sus derechos. Aquí no abordamos las implicaciones para otras poblaciones escolares “diversas”, pero sí vislumbramos que el paradigma de la inclusión se sustenta en la idea de que un sistema educativo único puede atender a la diversidad de niños y niñas mexicanos, sin importar sus diferencias; es decir, la inclusión alcanza tanto a niñas y niños mexicanos con derechos específicos derivados de sus identidades (étnicas, lingüísticas, entre otras) como a niños y niñas que demandan condiciones específicas para el logro del aprendizaje –por ejemplo, con alguna discapacidad visual–, como a niños migrantes, niños retornados de Estados Unidos, por citar algunos.

Sostenemos que el ejercicio de los derechos de cada grupo y la creación de condiciones para el logro de sus aprendizajes depende de una educación diferenciada de calidad, así como de un proceso gradual y a largo plazo de generar condiciones para escuelas verdaderamente inclusivas. Esto implicaría el diseño de un modelo que considere la diversidad del sistema educativo, la formación inicial y continua de docentes para la inclusión especializada por grupos diferenciados, la infraestructura y el equipamiento adecuados, los materiales educativos diversificados y suficientes, así como una gestión escolar centrada en establecer los contextos académicos cotidianos para la atención educativa de la diversidad con calidad.

La actual transferencia de la inclusión al ámbito mexicano, sin la creación de condiciones para su concreción procesual y continua, supone retrocesos que hasta el momento no han sido explorados ni evidenciados lo suficiente. Los significados de la inclusión como paradigma de atención educativa a la diversidad en sustitución del enfoque intercultural bilingüe –también sujeto a amplios espacios de mejora– y sus implicaciones para el ejercicio de los derechos de los niños y las niñas indígenas a una educación en su lengua y culturalmente pertinente, son escenarios de análisis de la investigación educativa y para la incidencia política a partir de sus hallazgos.

Es importante resaltar la necesidad de políticas educativas con enfoque de derechos que emanan tanto de la normativa internacional relativa a pueblos indígenas como también de la legislación nacional que reconoce derechos específicos para los pueblos indígenas. El ejercicio de esos derechos es posible solo con una

política educativa congruente, basada en la equidad y el respeto a la diversidad cultural y lingüística que distingue a nuestro país. La investigación educativa tiene mucho que decir al respecto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ainscow, M., Booth, T. & Dyson, A. (2006). *Improving schools, developing inclusion*. Londres, Inglaterra: Routledge.
- Booth, T., Ainscow, M., Black-Hawkins, K., Vaughan, M. & Shaw, L. (2000). *Index for inclusion developing learning and participation in schools*. Bristol, Inglaterra: CSIE.
- Bracho, T. (2011). El papel de los valores en la evaluación de políticas para sistemas educativos complejos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, núm. 50, pp. 853-883.
- Diario Oficial de la Federación* (2014, 7 de marzo). Acuerdo 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los programas de gestión escolar. México. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5335233&fecha=07/03/2014
- Diario Oficial de la Federación* (2015, 27 de diciembre). Acuerdo 21/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa para el ejercicio fiscal 2016. México. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421440&fecha=27/12/2015
- Dietz, G. y Mateos Cortés, L. S. (2011). *Interculturalidad y educación intercultural en México: un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos*. México: SEP-CGEIB.
- Durán, D., Echeita, G., Giné, C., Miquel, E. y Sandoval, M. (2002). *Guía para la evaluación y mejora de la educación inclusiva*. Santiago, Chile: Unesco.
- Echeita Sarrionandía, G. y Sandoval Mena, M. (2002). Educación inclusiva o educación sin exclusiones. *Revista de Educación*, vol. 327, pp. 31-48.
- Heredia, B. (2016). *Consulta sobre el modelo educativo 2016*. México: CIDE.
- INEE (2017). *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas*. México.
- INEE-Unicef (2016). *Panorama educativo de la población indígena*. México.
- Jiménez Naranjo, Y. y Mendoza Zuany, R. G. (2012). *Evaluación integral, participativa y de política pública en educación indígena desarrollada en las entidades federativas*. México: SEP-Dirección General de Educación Indígena. Recuperado de dgei.basica.sep.gob.mx/.../archivos/.../Informe_Final_Evaluacion_Abril_2013.pdf
- Mendoza Zuany, R. G. (2017). *Evaluación de la política educativa dirigida a la población indígena en educación básica*. México: INEE.
- Niembro Domínguez, M. C. y Mendoza Zuany, R. G. (2017). *La educación indígena en Veracruz: diagnóstico y recomendaciones para la política educativa*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- SEP (2016a). *El modelo educativo 2016. El planteamiento pedagógico de la Reforma Educativa*. México.
- SEP (2016b). *Propuesta curricular para la educación obligatoria*. México.
- SEP (2016c). *Perfil, parámetros e indicadores para el ingreso a las funciones docentes y técnicos docentes, concurso de oposición para el ingreso a la educación básica, ciclo escolar 2016-2017*. México. Recuperado de http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2016/ingreso/PPI_INGRESO_BASICA_2016.pdf
- SEP (2011, 19 de agosto). Acuerdo número 592 por el cual se establece la Articulación a la Educación Básica para el ejercicio fiscal 2012. *Diario Oficial de la Federación*

- (segunda sección), pp. 1-480. Recuperado de <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/9721849d-666e-48b7-8433-0eec1247f1ab/a592.pdf>
- SEP y Banco Mundial (2014). *Fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar. Plan Indígena, agosto de 2014*. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/288756048/Pipe-c-20141808>
- Shaw, I. F. (2003). *La evaluación cualitativa. Introducción a los métodos cualitativos*. Barcelona, España: Paidós.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antipoda*, vol. 10, pp. 21-49.
- Unesco (2009). *Directrices para la inclusión en educación*. París.
- Unesco (2000). *The Dakar Framework for Action: Education for All –Meeting our Collective Commitments*. París. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147e.pdf>
- Weiss, C. (1999). *The interface between evaluation and public policy*. California, EUA: The Tavistock Institute/SAGE.