



Perfiles Educativos

ISSN: 0185-2698

perfiles@unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de  
México  
México

Mendoza Zuany, Rosa Guadalupe

Inclusión educativa por interculturalidad: implicaciones para la educación de la niñez  
indígena

Perfiles Educativos, vol. XXXIX, núm. 158, octubre-diciembre, 2017, pp. 52-69

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13253901004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Inclusión educativa por interculturalidad: implicaciones para la educación de la niñez indígena

ROSA GUADALUPE MENDOZA ZUANY\*

En este artículo se analiza el posicionamiento de la inclusión educativa en la política educativa mexicana a partir de la Reforma Educativa de 2013, asociado al desplazamiento de la educación intercultural bilingüe en el subsistema de educación indígena. Se identifican categorías emergentes como inclusión, equidad, vulnerabilidad y rezago, entre otras, en el discurso de documentos de política educativa, así como en entrevistas y grupos de discusión con maestros del subsistema y con funcionarios del ámbito educativo en los niveles federal y estatal. Las categorías identificadas han ido desplazando a la de interculturalidad, con implicaciones visibles en rubros como la definición de beneficiarios, el presupuesto de programas, la oferta de formación inicial y continua de los docentes, etcétera. Del análisis de los discursos derivan cuatro supuestos que impactan y reorientan la educación indígena y el enfoque intercultural bilingüe asociado a este subsistema, y apuntan a su desaparición.

## Palabras clave

Inclusión educativa  
Educación intercultural  
Educación indígena  
Política educativa  
Diversidad

*This article analyzes the positioning of inclusive education in Mexico's education policy since the 2013 Education Reform, associated with the displacement of bilingual intercultural education in the indigenous education subsystem. The author identifies emerging categories such as inclusion, equity, vulnerability and lags in the discourse used in documents on education policy, as well as in interviews and discussion groups with teachers in the subsystem and with government officials in the area of education at federal and state levels. The categories identified have been gradually taking the place of interculturality, with visible implications in areas such as the definition of program beneficiaries and budgets, and the provision of initial and continuing education for teachers. The author's analysis of discourse leads to four premises that impact and reorient indigenous education and the bilingual intercultural approach associated with this educational subsystem, and suggest that this approach is being replaced.*

## Keywords

Inclusive education  
Intercultural education  
Indigenous education  
Education policy  
Diversity

Recepción: 23 de febrero de 2017 | Aceptación: 5 de mayo de 2017

\* Investigadora de tiempo completo del Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana (México). Doctora en Política por la Universidad de York (Reino Unido). Líneas de investigación: educación intercultural, educación indígena, etnografía y evaluación de políticas educativas. Publicaciones recientes: (2016, en coautoría con L.S. Mateos y G. Dietz), "¿Saberes-haceres interculturales? Experiencias profesionales y comunitarias de egresados de la educación superior intercultural veracruzana", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. XXI, núm. 7, en: <https://www.comie.org.mx/v1/revista/portal.php?idm=es&sec=SC03&&sub=SBB&criteria=ART70006>; (2016, en coautoría con Y. Jiménez), "La educación indígena en México: una evaluación de política pública integral, cualitativa y participativa", *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. 14, núm. 1, en: <http://liminar.cesmeqa.mx/index.php/r1/article/view/423>. CE: lupitamendoza.zuany@gmail.com

## INTRODUCCIÓN

En este artículo se analiza el posicionamiento de la inclusión educativa —equiparable, en el discurso analizado, a educación inclusiva— y el desplazamiento de la educación intercultural bilingüe en la política educativa para el nivel básico, así como las implicaciones que esto entraña para la educación indígena en México. La inclusión se posiciona a través de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), por medio de sus directrices al respecto. Concretamente en México, se esgrime como una alternativa a la interculturalidad en el marco de la Reforma Educativa de 2013, que plantea, desde la perspectiva gubernamental, y en palabras del subsecretario de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública (SEP),

...mejorar la calidad y equidad de la educación básica y media superior con énfasis en la profesionalización docente, la revisión y actualización de los planes y programas de estudio, la atención de la infraestructura escolar y la evaluación periódica y sistemática de todos los componentes del sistema educativo. La reforma también pretende abatir la desigualdad en el acceso a la educación en todos los niveles y tipos educativos, y propiciar la participación de los padres de familia por medio de los Consejos de Participación Social (Treviño, 2015).

Al analizar los principios y valores generales que enarbola la inclusión, por una parte —apuntalada de forma contundente en el marco de la Reforma Educativa— y, por otra, la interculturalidad, se identifican coincidencias importantes y positivas, como el combate a la exclusión social y a la discriminación asociadas con la pertenencia étnica, el género, la religión, la edad y la clase social, entre otros. Sin embargo, se observan tensiones y contradicciones en el diseño e instrumentación

de disposiciones (como políticas, programas, modelo educativo) orientadas a una reforma del sistema educativo que, al menos en el discurso, incorpora la noción de inclusión entendida como un proceso permanente. Se identifican discursos y acciones encaminados a desdibujar una educación pertinente para la niñez y la juventud indígena, desde el punto de vista cultural y lingüístico, y concretamente, la que se ofrece en el subsistema de educación indígena, lo cual resulta de gran trascendencia en el contexto mexicano por la diversidad de su población.

Lo anterior se observa al analizar el discurso de funcionarios del ámbito educativo a nivel básico, así como documentos de política educativa que dan cuenta de nuevos supuestos sobre la atención educativa inclusiva, los cuales impactan tanto a la educación para la niñez indígena como a la educación para otros grupos, como las personas con discapacidad y migrantes, entre otros. Estos supuestos ponen de relieve la tendencia hacia un sistema educativo único, en el que no tendría cabida la atención diferenciada para la niñez indígena, la cual deriva de su derecho a una educación culturalmente pertinente y en sus lenguas maternas. A su vez, se hacen evidentes las débiles resistencias y las omisiones en el interior del aparato educativo gubernamental, tanto a nivel federal como en las entidades federativas, lo cual atenta contra la exigibilidad y el ejercicio de tal derecho.

Además de la investigación documental se llevaron a cabo entrevistas con funcionarios del ámbito educativo de los niveles federal y estatal en seis entidades federativas (Chiapas, Chihuahua, Morelos, Puebla, Veracruz y Yucatán). Uno de los objetivos de las entrevistas consistió en develar sus imaginarios sobre la vigencia e importancia de la educación intercultural bilingüe para la niñez indígena, y sobre cómo éstos se concretan en su labor cotidiana, lo que incluye el diseño e implementación de políticas y programas en educación básica en general, y del subsistema indígena

en lo particular. En el proceso, se identificaron categorías dominantes emergentes que reemplazan a la de educación intercultural bilingüe, tales como inclusión, vulnerabilidad y rezago, aparejadas a la categoría “equidad”. A partir de estas categorías se analizaron los discursos contenidos en las entrevistas y en documentos de política pública que abordan aspectos relacionados con la educación para la niñez indígena. Consecuentemente, fue crucial profundizar en los discursos de los tomadores de decisiones, concretamente sobre la inclusión. De este análisis derivaron cuatro supuestos que reorientan actualmente la educación indígena y el enfoque intercultural bilingüe asociado a este subsistema, y que apuntan a su desaparición:

- El poder de incluir (¿integrar?) al vulnerable, que coincidentemente es el indígena, en un sistema educativo único, homogéneo y homogenizador.
- El vulnerable-otro es el individuo, no un grupo (no los pueblos indígenas como colectivos identificados a partir de sus culturas y de sus lenguas).
- No es necesaria ni deseable una atención educativa diferenciada para la niñez indígena.
- Un solo sistema educativo para todos es lo mejor; y, por añadidura, es más barato.

## EDUCACIÓN PARA LA NIÑEZ INDÍGENA EN MÉXICO

La educación básica en México incluye los niveles preescolar, primaria y secundaria, que se ofrecen en distintas modalidades (general, indígena y comunitaria, en preescolar y primaria; general, técnica, telesecundaria, para trabajadores, y comunitaria, para secundaria). A pesar de que los estudiantes indígenas asisten a todas las modalidades y niveles, la educación intercultural bilingüe se ofrece sólo en las escuelas indígenas, en los niveles preescolar y primaria. El subsistema indígena que integra

dichas escuelas es normado y supervisado por la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), creada en 1978, y dependiente de la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP. En el ciclo escolar 2014-2015, el nivel preescolar indígena atendió a un total de 411 mil 140 alumnos, en 9 mil 673 escuelas, con 18 mil 599 docentes; por su parte, en el nivel primaria indígena se ofreció el servicio educativo a 827 mil 628 alumnos, en 10 mil 133 escuelas, con 36 mil 809 docentes (SEP, 2015). Los docentes del subsistema indígena laboran en un marco de marginación que se evidencia por la precariedad de su formación inicial —en caso de haberla, ya que de 58 mil 502 docentes de educación indígena en el ciclo escolar 2014-2015, 32 mil 827 no contaban con el nivel de licenciatura (INEE, 2017)—; por sus insuficientes y poco pertinentes procesos de profesionalización, que se desarrollan sin descarga de sus funciones docentes (muchos se forman en la licenciatura en Educación Preescolar y Educación Primaria para el Medio Indígena que ofrece la Universidad Pedagógica Nacional en las sedes ubicadas en las entidades federativas); por una formación continua poco especializada, casi siempre “en cascada”, y que no atiende a las demandas formativas de los docentes, por ejemplo, la didáctica de las lenguas indígenas (INEE, 2016a); por la multiplicidad de responsabilidades de los docentes —asociadas a una compleja gestión escolar que afecta la normalidad mínima escolar—, considerando que en 79.2 por ciento de las escuelas del subsistema indígena el director es también docente frente a grupo; por la falta de materiales educativos actualizados, pertinentes y suficientes, en las lenguas originarias de todo el país y para todos los grados y niveles educativos; por la infraestructura y equipamiento insuficientes y en pésimo estado de las escuelas, entre otras problemáticas que lo aquejan (INEE, 2017; 2016a; 2016b).

También los servicios de educación comunitaria del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) atienden, para los niveles

de preescolar, primaria y secundaria —en un marco de gran precariedad y marginación—, a un número significativo de alumnos indígenas (165 mil 668 en preescolar, 113 mil 982 en primaria y 37 mil 620 en secundaria) y hablantes de lengua indígena (HLI) (20 mil 013 en preescolar, 20 mil 906 en primaria y 6 mil 496 en secundaria), muchos de ellos monolingües de lengua indígena. Y están también, por supuesto, las escuelas generales que atienden a niños indígenas en todo el país (4 millones 213 mil 755 en preescolar, 13 millones 631 mil 825 en primaria y 3 millones 309 mil 503 en secundaria) y HLI (49 mil 361 en preescolar, 287 mil 769 en primaria y 54 mil 947 en secundaria), tanto en zonas urbanas como rurales (INEE-UNICEF, 2016).

Junto a estas instancias gubernamentales, que contribuyen al ejercicio de este derecho, están la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB), entidad de la SEP encargada de coadyuvar a “una educación intercultural para todos” en todos los niveles educativos, y no específicamente para la población indígena; la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), que se encarga de operar las Casas y Comedores del Niño Indígena para contribuir a su permanencia en la escuela; y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), cuyo objetivo es fortalecer las lenguas indígenas mediante asesorías en la materia a instancias como la educativa.

Sin embargo, las acciones diseñadas e implementadas a través de este andamiaje institucional no han sido contundentes para solucionar la histórica marginación de los pueblos indígenas en términos económicos, políticos, sociales y educativos, ni han estado debidamente fundamentadas en el criterio de equidad que supondría asignar más presupuesto y poner a disposición más y mejores instrumentos de política (normatividad, instituciones, recursos, financiamiento, gestión, etcétera) para revertir la inequidad histórica y estructural que caracteriza su atención educativa. En datos de 2014, se observa que prevalece un rezago

educativo histórico en las tasas de analfabetismo de población de 15 años y más (13.7 por ciento en población indígena, 17.8 por ciento en población hablante de lengua indígena) y en su grado promedio de escolaridad (7.1 en población indígena, 6.2 en población hablante de lengua indígena), si se compara con la población total del país (5.1 por ciento de analfabetismo y 9.1 el grado promedio de escolaridad) (INEE-UNICEF, 2016), por mencionar sólo dos indicadores.

Este breve panorama de la atención educativa a la niñez indígena y del subsistema indígena en México provee el contexto en el que se ubican el posicionamiento de la inclusión educativa impulsado desde la propia DGEI, y el desplazamiento de la educación intercultural bilingüe que, de ser fortalecida, posibilitaría el ejercicio del derecho de la niñez indígena a una educación pertinente desde el punto de vista cultural y lingüístico.

Cabe mencionar que la interculturalidad en educación es polisémica, oscila entre lo descriptivo y lo prescriptivo, y es definida en función de múltiples contextos (europeo, norteamericano, latinoamericano, etcétera), *locus* de enunciación (neoliberal, emancipador, asociado a multiculturalismo, entre otros) y proyectos políticos e identitarios (indígenas, migrantes, etcétera) (Bertely, 2013; Pérez Ruiz, 2009). Particularmente en América Latina y en México, la interculturalidad se define, a partir del postindigenismo de la década de 1990, como una alternativa a la educación indígena *bicultural* bilingüe vigente desde 1978, y se produce una “ecuación bilingüe+intercultural+indígena” (Dietz y Mateos, 2011) con implicaciones en su definición y en su práctica. Su conceptualización asocia elementos como: 1) una educación culturalmente pertinente, que supone la interculturalización del currículo oficial mediante aprendizajes significativos y situados a partir del reconocimiento de saberes y prácticas propios de los pueblos indígenas para, a partir de éstos, mirar lo universal (López, 1997), y establecer diálogo

y colaboración interactoral (Mato, 2008), sólo por mencionar algunos; y 2) la centralidad de una educación bilingüe que va más allá del uso instrumental de las lenguas indígenas —considerando la lengua como componente de su cultura— con propósitos castellanizadores, como lo ocurrido durante el periodo indigenista de la segunda mitad del siglo XX (Dietz y Mateos, 2011; Muñoz Cruz, 2004). Si bien, en la práctica, más allá de su conceptualización y de su apropiación por parte del Estado mexicano, la educación intercultural bilingüe enfrenta desafíos relacionados con la persistencia de currículos folclorizados y esencializados, o bien, escasa y deficientemente diversificados/contextualizados, así como la permanencia de prácticas castellanizadoras y con nulo o escaso uso de la lengua indígena en los procesos de aprendizaje (Dietz y Mateos, 2011; Jiménez y Mendoza, 2012), su planteamiento teórico constituye una ruta hacia una educación pertinente culturalmente, y bilingüe, si se implementa en el marco de condiciones construidas a partir de la equidad.

En el marco de la SEP, instancias como la DGEI y la CGEIB se han apropiado de nociones distintas de lo intercultural. La CGEIB se propone una “educación intercultural para todos” (Schmelkes, 2004), como se mencionó anteriormente, con un fuerte componente axiológico orientado también a la población mestiza, discriminadora y racista, que no reconoce ni valora la diversidad. Hace énfasis en que esta educación no sólo proviene de “lo indígena”, ya que en la DGEI, el topos “bilingüe+intercultural+indígena” (Dietz y Mateos, 2011), que fue construido en la década de los noventa del siglo pasado, se ha ido cuestionando en cuanto a su pertinencia y vigencia para atender la diversidad cultural y lingüística, como se verá más adelante, cuando abordemos el concepto de inclusión.

## LA INCLUSIÓN: RASTREANDO SU ACEPCIÓN APROPIADA POR EL GOBIERNO MEXICANO

Ainscow *et al.* (2006) identificaron numerosas definiciones de inclusión, de carácter tanto descriptivo como prescriptivo —tal como ocurre con el concepto de interculturalidad—, y desarrollaron una tipología de formas de pensar la inclusión que contribuye a resumir sus principales vertientes: a) orientada a personas con discapacidad y con necesidades educativas especiales; b) como respuesta a la exclusión por mala conducta o indisciplina de los estudiantes; c) para aquellos considerados vulnerables y susceptibles de ser excluidos; d) orientada a una escuela para todos, vinculada con las comunidades; e) como “Educación para Todos” promovida por la UNESCO; y f) como un enfoque “de principios” para la educación y para la sociedad, tales como equidad, participación, comunidad, compasión, respeto por la diversidad, sustentabilidad y derechos. A partir de la última tipología, Ainscow *et al.* (2006) definen inclusión como una propuesta educativa que incorpora y pone en acción esos valores o principios; por lo tanto, se interesa en todos los estudiantes y en combatir las barreras que contribuyen con todas las formas de marginalización, exclusión y bajo rendimiento escolar a partir de prácticas, disposiciones, sistemas y estructuras que expresan dichos valores.

La UNESCO (2009) ha planteado directrices sobre políticas de inclusión en la educación asociadas al quinto tipo de inclusión propuesta por Ainscow *et al.* (2006), las cuales han permeado la política educativa mexicana. Dichas pautas orientan hacia la transformación de las escuelas para atender a todos los niños y niñas, en consonancia con los objetivos de la Educación para Todos (UNESCO, 2000), y

enfatan el acceso y el tránsito a sociedades “más integradoras”. Su intención es ampliar el concepto más allá de su acepción más generalizada, encaminada a la atención a población con discapacidades y necesidades educativas especiales, esto es, “un concepto ampliado de educación inclusiva” (UNESCO, 2009: 7). Desde el punto de vista de la UNESCO, los formuladores de políticas deben trabajar en lograr el posicionamiento y apropiación del concepto de inclusión entre educadores, tomadores de decisiones, organizaciones no gubernamentales, instancias gubernamentales del ámbito educativo y otros actores. En este sentido, funcionarios de la SEP reconocen que: “Si no hay un trabajo fuerte en torno al análisis conceptual del viraje de este término, vamos a seguir nuestro imaginario, asociando a los indígenas con discapacidad”.

De acuerdo con las directrices, la escuela ordinaria se convierte en el centro de atención de la diversidad de necesidades de todos los niños y niñas, esto es, en un espacio “integrador”. Varios autores asocian los subsistemas educativos para población diferenciada —como el de educación indígena o el de educación especial, por ejemplo— como factores de exclusión social (Echeita y Sandoval, 2002). La UNESCO argumenta tres tipos de razones para la adopción de la inclusión como paradigma de atención, mismas que el gobierno mexicano se ha apropiado también para justificar el cambio del paradigma de la interculturalidad al de la inclusión:

En primer lugar, hay una razón educativa: la exigencia de que las escuelas inclusivas eduquen a todos los niños juntos conlleva que éstas tengan que concebir maneras de enseñar que respondan a las diferencias individuales y que, por consiguiente, sean beneficiosas para todos los niños. En segundo lugar, existe una razón social: las escuelas inclusivas pueden cambiar las mentalidades respecto de la diversidad, al educar a todos los niños juntos, y sentar así las bases de una

sociedad justa y no discriminatoria. En tercer lugar, hay una razón económica: 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 (2009: 9).

Todo lo anterior supone un viraje sustancial en la atención educativa en y para la diversidad, y se aleja de la propuesta de directrices de la UNESCO sobre la educación intercultural (2006), las cuales aportaron principios orientadores, pero lo más relevante es que partieron del reconocimiento de las tensiones que se generan entre visiones universalistas *versus* visiones afines al pluralismo cultural.

Las nociones de diferencia y diversidad pueden también dar origen a tensiones entre la costumbre de ofrecer un programa de estudios a todos los niños de un país y la de proponer programas que reflejen distintas identidades culturales y lingüísticas o, dicho en otras palabras, tensiones entre el principio general de equidad y la tendencia de cualquier sistema de educación a la especificidad cultural. Para la educación intercultural el desafío consiste en establecer y mantener el equilibrio entre la conformidad con sus principios rectores generales y las exigencias de contextos culturales específicos (UNESCO, 2006: s/p).

A diferencia de las directrices para la educación inclusiva, las de educación intercultural no aportan recetas u orientaciones concretas para lograr el equilibrio mencionado, por lo que constituyen un documento de carácter menos prescriptivo y detallado. En las directrices de educación inclusiva, dichas tensiones no son retomadas ni reconocidas, y aportan una orientación clara: las escuelas ordinarias deben atender a todos los niños, sin subsistemas paralelos como el indígena. Así, estas pautas se adoptan en un contexto en el que la



educación intercultural bilingüe, como proyecto gubernamental, se implementó durante varios años en el subsistema indígena como una alternativa al paradigma de integración indigenista de la política educativa de mediados del siglo pasado (Dietz y Mateos, 2011).

Al apropiarse de las directrices de la UNESCO, el gobierno mexicano retomó también el tercer tipo de planteamiento sobre la inclusión referido a la población vulnerable susceptible de ser excluida, e hizo énfasis en el acceso a la educación para distintos grupos, mas no en la pertinencia de la educación que, por derecho, deben recibir. En congruencia con lo anterior, se enlistan grupos vulnerables susceptibles de ser “incluidos”. Concretamente, en las reglas de operación del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE), vigente desde 2014, se menciona a los siguientes beneficiarios: alumnos indígenas, migrantes, con discapacidad, con aptitudes sobresalientes y talentos especiales, y alumnos de telesecundarias. De este modo, la inclusión como principio orientador engloba la atención educativa de alumnos con necesidades educativas sumamente diversas que se ubican en contextos diferenciados, y de esa manera se diluyen sus especificidades.

En México, Jiménez y Mendoza (2012) identificaron un incipiente giro discursivo hacia lo inclusivo por parte de la DGEI, que se caracterizó por una notable ambigüedad; asimismo, observan que las autoridades educativas locales (AEL) y los maestros del subsistema indígena en estados como Yucatán, Veracruz, Puebla, Oaxaca y Baja California, no cuentan con los conocimientos y la apropiación asociados a este giro.

Es preciso señalar que la DGEI amplió sus funciones a través del Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (Pronim), hoy integrado al PIEE, y de la operación de Promajoven, programa que otorga becas para madres jóvenes y jóvenes embarazadas. Dicha ampliación de su universo de atención fue

interpretada por los maestros, directivos y asesores técnico-pedagógicos (ATP) entrevistados en ese estudio como un paso hacia la disolución de la educación indígena. Cabe mencionar que, si bien para 2016, los funcionarios a nivel federal se habían apropiado exitosamente de la noción de inclusión, los maestros, ATP, directores y supervisores del subsistema indígena entrevistados en el marco de una evaluación de política educativa para la población indígena (INEE, 2016a) seguían sin conocer ni reflexionar sobre el significado de este giro discursivo, ni sobre lo que éste implicaba en la atención a la diversidad cultural y lingüística de sus alumnos, además de que asociaban la inclusión casi exclusivamente con la atención de necesidades educativas especiales.

Es importante destacar que el posicionamiento del concepto de inclusión, transferido desde la UNESCO al discurso de los funcionarios del ámbito educativo, ha ocurrido, por un lado, en el marco del debilitamiento del rol de los pueblos indígenas en la arena política y, por otro, del rol de la CGEIB en la transversalización de la interculturalidad en todo el sistema educativo, con su lema de “educación intercultural para todos”. Así, la inclusión se ha convertido en un concepto paraguas para referirse a minorías, población vulnerable y en rezago, entre las cuales se incluye a los pueblos indígenas. Al referirse a la transformación del sistema educativo, en alusión a los derechos humanos, la SEP no se refiere a los derechos específicos de los pueblos indígenas:

...la inclusión va más allá del ámbito de la educación especial o la inscripción de los niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad en las escuelas. La educación inclusiva exige transformar el sistema educativo para eliminar las barreras que puedan enfrentan los alumnos, y promover una educación en y para los derechos humanos... (SEP, 2016a: 66).

La inclusión como principio se hace cada vez más presente en documentos de política



educativa, como en el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria (SEP, 2017), en las reglas de operación de programas de gestión escolar y, más concretamente, en el PIEE. Este programa, creado en 2014 en el marco de la Reforma Educativa, se enfoca en la población susceptible de ser “incluida”, anteriormente mencionada, entre la que se encuentran los indígenas. La definición de inclusión educativa planteada en documentos de política pública, así como en diversas reglas de operación, es:

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/os estudiantes (DOF, 2016, 28 de diciembre).

En la “Propuesta curricular para la educación obligatoria 2016”, la importancia de la inclusión es referida a la convergencia de alumnos de distintos contextos y condiciones (SEP, 2016b), sin una referencia enfática a la diversidad lingüística y cultural. En dicho documento, la inclusión se refiere a “crear las condiciones para garantizar un *acceso* efectivo a una educación de calidad y reconocer las distintas capacidades, ritmos y estilos de aprendizaje de los alumnos” (SEP, 2016a: 66), lo cual es factible que ocurra en un aula con alumnos diversos. Como se mencionó, se pone énfasis en el acceso y en una calidad unilateralmente definida, sin reconocer diferencias que provienen de identidades étnicas, lenguas originarias y culturas distintas. Además, la inclusión aparece siempre en diada con el principio de equidad, entendido como aquél que exige que “el acceso y permanencia en el sistema educativo de los individuos que se encuentran en una situación de rezago o desventaja sean prioridad

para las autoridades educativas de los distintos órdenes de gobierno...” (SEP, 2016a: 65-66). Si bien la noción de equidad no se explora a profundidad en este artículo, es preciso resaltar que en el discurso de los funcionarios generalmente se confunde con igualdad, como se verá más adelante.

## METODOLOGÍA

En el marco de un proyecto orientado a la evaluación del diseño y desarrollo (micro, meso y macro) de políticas educativas para población indígena, llevado a cabo entre noviembre de 2015 y junio de 2016, se realizaron entrevistas semiestructuradas a 120 funcionarios que diseñan y ejecutan políticas, programas y acciones para el nivel básico —preescolar, primaria y secundaria—, con especial énfasis en quienes operan el subsistema indígena, tanto a nivel federal como en seis estados (Chiapas, Yucatán, Veracruz, Puebla, Morelos y Chihuahua). El propósito evaluativo fue expuesto a los sujetos participantes, enmarcándolo en el contexto político de la reforma educativa y en la expectativa, en ese momento, de un nuevo modelo educativo.

En el marco de esa evaluación se indagó también sobre sus imaginarios sobre la educación intercultural bilingüe para la niñez indígena, sobre cómo éstos se concretan en el diseño e implementación de políticas y programas dirigidos a la educación de la niñez indígena, y sobre la inclusión: el conocimiento y la apropiación de la noción, así como las implicaciones de su posicionamiento en la arena educativa para su trabajo.

Con la colaboración de las direcciones de Educación Indígena en los estados, también se llevaron a cabo seis grupos de discusión con duración de dos días a los que se convocó a aproximadamente 25 participantes en cada entidad federativa (150 figuras educativas), que incluían jefes de sector, supervisores, ATP y maestros del subsistema indígena, seleccionados considerando su participación activa

y propositiva en los procesos de implementación de políticas, programas y acciones por parte de las AEL y de las escuelas. El objetivo de estos grupos fue construir, colectivamente y desde la perspectiva de las figuras educativas que ejecutan en campo las políticas, un diagnóstico evaluativo de la puesta en práctica de las políticas educativas vigentes en las escuelas del subsistema indígena —políticas en las que se empieza a identificar la inclusión como un elemento— y una serie de recomendaciones de política educativa a varios niveles que expresan el posicionamiento hacia esa noción emergente, cada vez más dominante y menos cuestionada en el subsistema indígena.

Asimismo, se identificaron y analizaron documentos de política educativa general, educación indígena, educación comunitaria ofrecida por Conafe y telesecundarias (modalidad que acoge a la mayoría de los niños indígenas que cursan educación media).

La construcción de datos develó categorías recurrentes en el discurso desplegado en entrevistas, en grupos de discusión y en documentos de política pública, entre las cuales destacan: inclusión, equidad, vulnerabilidad y rezago. Particularmente, la inclusión apareció como una noción eje sustentada en supuestos que están desplazando paulatinamente la necesidad de un subsistema de educación indígena, aunque esto vulnera los derechos de los pueblos originarios, reconocidos en la normatividad nacional e internacional. A partir de la relevancia del posicionamiento y recurrencia del concepto de inclusión, se analizaron los discursos en tensión —contenidos en entrevistas, grupos de discusión y documentos—, y se develaron con mayor claridad cuatro supuestos que tienen importantes repercusiones en la educación indígena y en el enfoque intercultural bilingüe, y que potencialmente pueden conducir a su desaparición y sustitución.

## ¿HACIA DÓNDE VA LA EDUCACIÓN INDÍGENA EN EL MARCO DE LA INCLUSIÓN? CUATRO SUPUESTOS

El subsistema de educación indígena en México ha funcionado paralelamente a las escuelas generales en localidades y regiones eminentemente indígenas, con el objetivo de ofrecer una educación pertinente desde el punto de vista cultural y lingüístico. Características indiscutibles del subsistema indígena han sido su posición marginal dentro del sistema educativo y las condiciones de inequidad en las que operan sus escuelas.

Durante la década de 1990, la movilización indígena a nivel nacional e internacional ubicó en la arena política el reconocimiento de los derechos indígenas, concretamente los derechos educativos, y se lograron paulatinos avances y cambios bajo el principio orientador de la interculturalidad —en su acepción oficial y apropiada por parte de las instancias gubernamentales—. Muñoz Cruz (2001) apunta que la educación indígena aparece como prioridad, al menos en un sentido declarativo, en documentos como el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, en el que se posicionaba el paradigma de la diversidad como derecho. En este marco, se buscaba implementar un modelo pedagógico intercultural bilingüe y de educación intercultural para todos, haciendo referencia a la equidad, mas no a la inclusión. A partir de 2006, la DGEI enunció un giro hacia lo inclusivo (Morales, 2011) y en 2013, con la reforma educativa, se observa la paulatina sustitución de la interculturalidad por la inclusión. Esta sustitución ha generado graves implicaciones concretas para la población indígena en educación básica, que se fundamentan en cuatro supuestos que pueden ser reconocidos en los discursos de funcionarios del ámbito educativo.

*El poder de incluir (¿integrar?) al vulnerable, que coincidentemente es el indígena, a un sistema educativo único, homogéneo y homogenizador*

En este supuesto se identifican dos aspectos clave: a) el poder de decidir incluir y decidir a quién incluir; y b) la diada inclusión-integración. La inclusión es posible en la medida en que detenta el poder de “incluir” al “vulnerable”, una categoría o etiqueta construida por los diseñadores de políticas educativas que tienen el poder de definir, y en la que “incluyen” en un sistema educativo único al vulnerable, que puede ser el indígena, el migrante o la persona con discapacidad, entre otros. Es notable que la inclusión está asociada a categorías como la vulnerabilidad, en primer lugar, y de forma secundaria, a la otredad del individuo (no precisamente de grupos, como se verá más adelante). Este sujeto debe ser incluido en un sistema educativo de calidad —que a su vez es uno solo y definido a partir de criterios unilaterales, monoculturales y hegemónicos—. La inclusión está basada en el logro de aprendizajes, según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo tercero (DOF, 2016, 27 de enero). Estos aprendizajes son definidos también desde una matriz cultural mestiza urbana que se orienta al desarrollo de competencias centradas en las matemáticas y en la lectoescritura, por supuesto, en español. Desde la trinchera de la educación indígena, ¿podría esto significar el poder de definir una vuelta al paradigma de integración indigenista?; en éste lo importante era alfabetizar a la niñez indígena en “la lengua nacional”, con lo cual se atentaba contra sus derechos reconocidos en la Constitución y en otras leyes secundarias, como la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, y en instrumentos jurídicos internacionales como la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El poder de incluir al que está afuera, o potencialmente estaría afuera del sistema

educativo, que coincidentemente es, entre otros, el indígena vulnerable, se sustenta en el combate a la desigualdad que impacta indicadores de acceso y permanencia en la escuela, e ignora el derecho a la educación con pertinencia cultural y lingüística, que en el contexto mexicano específico es crucial, por su diversidad. Es decir, se apela únicamente al derecho a la educación, pero se deja de lado el derecho a una educación pertinente. Quienes detentan ese poder asocian el combate a la desigualdad con el combate a la mala calidad de la educación que reciben los niños indígenas en un subsistema diferenciado, históricamente marginal, y también, a su juicio, excluyente. En consonancia con esta lógica, la solución que se vislumbra no es el fortalecimiento del subsistema indígena en aras del ejercicio de sus derechos como indígenas, de la equidad y de intentar saldar una deuda histórica por la marginalidad de esta población en el sistema educativo, que las propias políticas educativas han perpetuado; al contrario, se combate a la desigualdad que afecta a los vulnerables, y a los que reciben atención educativa en el subsistema indígena, incluyéndolos paulatinamente —o integrándolos— a un sistema educativo regular sin transformaciones, desde una posición de poder, bajo el paradigma inclusivo y no intercultural, y con implicaciones para los sujetos susceptibles de ser etiquetados como “incluibles”.

Integración e inclusión, si tú ves, en el fondo, te lleva a lo mismo, porque hay una decisión de quién te integra, quién te está integrando, quién te incluye, o sea, yo decido que te voy a incluir (entrevista, funcionaria de la CGEIB).

Es fundamental señalar también que la definición de inclusión se reduce, en el discurso de muchos actores con poder de tomar decisiones en el sistema educativo, a garantizar el acceso a la escuela, lo cual no garantiza necesariamente su derecho a aprender en el marco de los derechos de la niñez indígena en

cuanto a recibir una educación pertinente y, por supuesto, en lo referido a su acceso al sistema educativo sin condiciones.

Los niños están en la escuela, o sea, ya están “incluidos”. Pero eso no significa que esa inclusión esté garantizando su derecho, eso no garantiza su derecho a aprender, porque el derecho es a aprender, no a que estén. Traemos a este país estos discursos y no estamos leyendo la realidad que viven las culturas originarias y, entonces, ahí tenemos una perversión, un efecto no deseado (entrevista, funcionaria de la CGEIB).

El nuevo paradigma de la inclusión educativa despliega en México rasgos de “integración” escondidos en esta nueva y resignificada acepción; además, se ha reconocido que, conceptualmente, no existen fronteras claras entre inclusión e integración (Ainscow *et al.*, 2006). Se pone énfasis en el acceso, y de forma secundaria, en la diversidad de condiciones, características y necesidades individuales que pueden atenderse en una sola aula y en un solo sistema educativo, a cargo de docentes que, en teoría, estarían capacitados para esa compleja tarea; pero no se enfatiza en la diversidad de culturas y/o lenguas, ni de derechos diferenciados. Es evidente el escasísimo reconocimiento de la diversidad lingüística, la nula referencia a los derechos indígenas en el ámbito educativo y la muy escasa al enfoque intercultural. Eso supone el poder del sistema educativo y sus actores de integrar —“incluir”, como acepción políticamente correcta (Benjamin, 2002)— a los vulnerables, a los “otros”, a los indígenas, en un sistema educativo único, homogéneo y homogenizador, transgrediendo deliberadamente el derecho a la educación que despliega características específicas para los pueblos indígenas. Los diseñadores de política educativa mexicana han dejado de lado un asunto central:

...la cuestión no sería tanto, ni sólo, quiénes son los sujetos de la educación inclusiva (la

lista puede hacerse más extensa), sino qué políticas, sistemas escolares, centros, currículo, enseñanza, docentes y otros profesionales se precisan, con qué convicciones, capacidades y compromisos, para que no haya nadie que quede fuera (Escudero y Martínez, 2011: 89).

Los limitados espacios de participación de los pueblos indígenas para la definición de estos aspectos pendientes de resolver —lo cual también atenta contra sus derechos— han posibilitado la definición vertical de un cambio de paradigma de la educación intercultural bilingüe a inclusión educativa, sin una reflexión profunda sobre sus implicaciones y, por añadidura, sin lograr la apropiación del concepto por parte de los maestros.

*El vulnerable-otro es el individuo, no un grupo (no los pueblos indígenas como colectivos identificados a partir de sus culturas y de sus lenguas)*

Se observa una tendencia a la invisibilización de diversidades asociadas a grupos, y a la referencia a las diversidades atribuibles a los individuos. Desde el planteamiento de la UNESCO, el cual, como se ha dicho, ha sido apropiado por la política educativa mexicana, los educandos son individuos con características y orígenes diversos (UNESCO, 2009). Se propone, además, el diseño de programas obligatorios comunes, con métodos de enseñanza flexibles que atiendan a necesidades “individuales” de los educandos, mas no a las colectivas. En este mismo sentido, Escudero y Martínez apuntan que, al reflexionar sobre los aprendizajes susceptibles de ser considerados bajo esta perspectiva inclusiva, “el marco común de las competencias ha de ser sensible a objetivos singulares, trayectorias personalizadas...” (Escudero y Martínez, 2011: 89), y no a objetivos ni trayectorias definidas desde las colectividades.

En los discursos de los actores entrevistados, entre ellos los encargados del diseño curricular para la formación inicial de docentes en

la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), se hace referencia a la diversidad de contextos, situaciones, condiciones y necesidades individuales, “a que hay diversidad en todos lados”, no sólo en educación indígena o en telesecundarias, a las que generalmente acuden los niños indígenas:

Cuando tú nos preguntas sobre el asunto relacionado con la atención [en formación inicial] a los maestros de telesecundaria, a los maestros de educación indígena, hemos hecho un esfuerzo enorme para caracterizarlos. Obviamente, no sólo hay diversidad en esos sectores, hay diversidad en todos lados; lo que buscamos es que esa diversidad se constituya en algo que los maestros no sólo puedan detectar, sino que sepan trabajar con ello... (entrevista, funcionario de la DGESPE).

Cada vez es más marginal la referencia al derecho a una educación pertinente, bilingüe y diferenciada para los pueblos indígenas; no se hace referencia a culturas ni a identidades étnicas. Como ejemplo, la formación inicial de maestros se visualiza a futuro como orientada a la formación para la inclusión de individuos de “contextos” diversos —no historias, no lenguas, no identidades— y también, aunque de forma cada vez más marginal, con el enfoque intercultural bilingüe, que se orientaría primordialmente a formar maestros capaces de enseñar en lenguas originarias y de reconocer la diversidad cultural existente.

La formación [inicial docente] irá justamente en ese sentido para asegurarnos de que la atención que reciban los alumnos se corresponde con su condición, se corresponde con el contexto y se corresponde con sus necesidades (entrevista, funcionaria de DGESPE).

La diversidad supone fuentes asociadas a individuos, no a grupos o colectivos, y por

ello se hace referencia a la diversidad de contextos —que pueden haberse generado de la pobreza y de la marginación social—, a estilos de aprendizaje diferenciados, a particulares necesidades de atención (por ejemplo, alumnos sobresalientes), entre otros, pero no a grupos culturales y lingüísticos. Esto supondría un proceso de desestructuración de sus identidades alentada por una escuela homogeneizante, orientada al individuo desconectado de su(s) grupo(s) de adscripción étnica y cultural. La política de reconcentración de escuelas que no son de organización completa en el medio rural e indígena, propuesta también en el marco de la reforma educativa, es un ejemplo de esta tendencia a favorecer el desarraigo comunitario, y del desdén hacia la vinculación entre escuela y comunidad.

Un elemento sobresaliente es la distinción que la inclusión produce entre los “diferentes”, como un grupo difuso, *versus* los “no diferentes”, que son quienes sientan las bases para definir al sistema educativo al que se integrará a los primeros:

Inclusión como cobertura se entiende como que hay que incluir a todos, pero a veces la inclusión ya no habla de las diferencias, se diluyen, únicamente se habla de necesidades individuales de aprendizaje. ¿Qué quiere decir esto? Estoy pensando en el superdotado, estoy pensando en el migrante, estoy pensando en los que tienen problemas de alguna manera física o mental, a eso le llaman capacidades diferentes, y ahí meten al indígena. Yo creo que sí se tiene que matizar, porque volvemos a estas injusticias; es volver a la homogeneización, a la integración únicamente. Ya no quisieron hablar de integración por todo lo que ha significado (entrevista, funcionario de la DGEI).

El paradigma de la inclusión conduce a la invisibilización de la diversidad de grupos culturales y lingüísticos para generar una dicotomía simplista que combina el énfasis en las

diferencias individuales, con la formación de dos grupos en el imaginario de los tomadores de decisiones: “los vulnerables-diferentes y los ‘no diferentes’” (entrevista, funcionario de la DGEI).

*No es necesaria ni deseable una atención educativa diferenciada para la niñez indígena*

Este supuesto se fundamenta en dos argumentos centrales: el primero retoma a Mitler (2000), quien plantea la inclusión “como derecho humano, con el argumento de que es un derecho básico de todos los alumnos, incluidos aquellos con necesidades especiales, escolarizarse en la escuela ‘ordinaria’ que le correspondería de no ser considerado como tal” (Echeita y Sandoval, 2002: 37). Pero este planteamiento produce tensiones cuando se pone sobre la mesa el reconocimiento y la exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito educativo.

Con mayor contundencia, el gobierno mexicano esgrime la razón educativa de la inclusión, aportada por la UNESCO, que apunta a la necesidad de una educación para todos en un solo tipo de escuela. Con referencia a los pueblos indígenas, y de forma secundaria, en las directrices se menciona la enseñanza de la lengua materna “en los primeros años de la escolarización” como un factor positivo en el logro de los aprendizajes; es decir, se le da un carácter funcional a las lenguas originarias como vehículo para la posterior adopción de lenguas hegemónicas (la alfabetización inicial en lengua materna).

Funcionarios de la SEP se han apropiado de la razón educativa planteada por la UNESCO — incluso aquellos que operan la educación indígena—. Este supuesto aún no se expresa abiertamente, pero se vislumbran planteamientos que lo revelan. Esto es particularmente evidente en la formación inicial de docentes; en ese ámbito se habla de “inclusión abarcativa”

para referirse a la formación de un docente capaz de atender todas las diferencias:

Tenemos cursos que van hacia la inclusión en todos los sentidos de todo tipo y estamos trabajando para reforzar esos cursos y que esta inclusión sea todavía más abarcativa, que no solamente se vaya a personas con discapacidad, los chicos indígenas, no, sino que abarque todo (entrevista, funcionario de la DGEI).

La atención “a cualquier tipo de diversidad” se fundamenta en el conocimiento sobre ambientes de aprendizaje y de atención educativa para la inclusión, mas no en el fortalecimiento del enfoque intercultural ni de las licenciaturas en educación intercultural y bilingüe:

Existe un trayecto formativo para todo, para todas las licenciaturas, que se llama psicopedagógico, que está integrado de varios cursos; dos de esos cursos son muy específicos para atender esto: por ejemplo, el de ambientes de aprendizaje, y otro curso que se llama atención educativa para la inclusión, que se trata justamente de fortalecer esas competencias del docente para atender cualquier tipo de diversidad (entrevista, funcionaria de la DGEI).

En la “Propuesta curricular para la educación obligatoria 2016” se alude a un docente formado para “identificar y eliminar barreras de aprendizaje”, y se menciona la necesidad de “buenos maestros” para atender particularidades culturales y lingüísticas, sin dar mayores detalles de cómo hacerlo en el marco de una oferta especializada marginal. Sólo 12 escuelas normales ofrecen la licenciatura en Educación Preescolar Intercultural Bilingüe, y 21 normales ofrecen la licenciatura en Educación Primaria Intercultural Bilingüe en todo el país. En este sentido, la propuesta plantea que:



...para orientar y acompañar el proceso de transformación hacia la conformación de escuelas inclusivas. Este especialista, en corresponsabilidad con el colegiado docente, debe realizar una evaluación inicial e instrumentar estrategias pertinentes —específicas y diversificadas— a fin de identificar y eliminar barreras para el aprendizaje y promover altas expectativas de logro para toda la población escolar. De manera más general, es indispensable fortalecer las medidas que permitan garantizar la disponibilidad de buenos maestros con vocación y la formación necesaria para atender las particularidades culturales y lingüísticas de la educación indígena. Asimismo, resulta esencial incorporar la educación inclusiva en la oferta de cursos de formación continua de los maestros como contenido sustantivo y eje transversal, considerando estrategias de formación pertinentes para la diversidad del magisterio (SEP, 2016a: 70).

Por otro lado, a pesar de lo enunciado arriba, no existe una oferta específica para docentes de educación indígena que pudiera fortalecer al sector; esto a pesar de que es conocido el deficiente perfil de una gran proporción de maestros del subsistema. Paulatinamente, la atención diferenciada se orienta a que cada escuela decida, en el marco de la autonomía curricular planteada en la propuesta, en qué medida lleva a cabo adaptaciones, ejerce la flexibilidad curricular, atiende al contexto particular y, en concreto, en cuanto a educación indígena: "...fortalece el arraigo a lo local, fomenta la pertinencia lingüística y cultural de la educación, potencia los saberes, formas de organización y conocimiento de los pueblos originarios y otros grupos sociales, como la población afrodescendiente" (SEP, 2016a: 67). Esto podría significar que la autonomía curricular sería un espacio para que, según la decisión de cada escuela con alumnado indígena, se posibilite lo anterior en el marco de una escuela para todos. En la actualidad, la escuela y el docente del

subsistema deberán encarar en solitario estas responsabilidades, en las condiciones descritas anteriormente.

Aunado a lo anterior, es notorio que en los perfiles, parámetros e indicadores del Servicio Profesional Docente (SPD) no se incluye a un ATP especializado para educación indígena (como el asesor académico en la diversidad [AAD] que apoyó en el marco del Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural [PAED], hoy integrado al PIEE, pero sin el componente de asesoría). Los docentes indígenas no cuentan con un asesor que pueda coadyuvar en la enseñanza de las lenguas indígenas, en dotar de pertinencia cultural al proceso de aprendizaje, etcétera. Adicionalmente, el diseño y producción de materiales educativos en todas las lenguas originarias y para todos los grados han sido un asunto secundario y pendiente, y sin partida presupuestal anual asignada, sino negociable con autoridades educativas y con el Congreso de la Unión.

En la DGEI, una minoría de funcionarios expresa los riesgos y evidencia las tensiones que existen entre quienes plantean el fortalecimiento de la educación indígena y los que construyen argumentos e instrumentan acciones para su desaparición, en aras del derecho a la educación a secas, invocando una razón social y educativa, pero sin condiciones factibles de operación. ¿Cómo enseñar a leer y a escribir en su propia lengua a un niño indígena triqui en una escuela de la Ciudad de México donde su maestro sólo habla español, y conseguir que, además, el mismo maestro atienda a un niño con discapacidad visual? ¿Qué estrategias se han planteado para que el sistema educativo logre atender la diversidad presente en sus aulas?

Evidentemente, el término [inclusión] es una herramienta conceptual para entender lo diferente, pero dentro de las diferencias hay muchas diferencias que necesitan herramientas completamente diferentes; no es lo

mismo atender a un niño con autismo que a un niño que habla una lengua indígena (entrevista, funcionario de la DGEI).

*Un solo sistema educativo para todos es lo mejor; y, por añadidura, es más barato*

La inclusión apunta a que un sistema educativo general ordinario —y no subsistemas específicos como el indígena, o bien un modelo intercultural para la población indígena atendida por el Conafe— ofrezca los servicios educativos para todos. Como se mencionó, la UNESCO esgrime, entre sus razones, la económica. En un contexto de reducción del gasto público en la educación, la inclusión se ha convertido en un paradigma que apunta a la desaparición de los “costosos” sistemas paralelos (por ejemplo, el subsistema indígena). En este sentido, la UNESCO recomienda la introducción del concepto de inclusión educativa en la legislación y en las políticas —como se ha hecho en México—, con su respectiva asignación presupuestal orientada a la eficacia y a la reducción de gasto público en educación. Un ejemplo es el PíEE, programa que a partir de 2014 fusionó siete programas presupuestales que atendían de forma diferenciada a los grupos vulnerables mencionados anteriormente; en ese año el total del presupuesto aprobado para el PíEE fue inferior en 59.82 por ciento a la suma del presupuesto de los programas que lo integraron (INEE, 2016a). En este sentido, la inclusión aparece como un paradigma coincidente con la lógica neoliberal y como un instrumento para legitimar políticas “coloniales” asociadas a la integración (Nguyen, 2015).

Es preciso mencionar que la marginalidad presupuestal de la educación indígena ha sido histórica. En aras de la equidad esgrimida como principio de la política educativa, sería preciso dar más a quienes históricamente han tenido menos, y generar materiales en todas las lenguas nacionales y en todos los grados —y específicos para la modalidad multigrado—, entre otros muchos aspectos que requieren

presupuesto. Sin embargo, se observa que la equidad es generalmente entendida por los funcionarios como igualdad; es decir, no se considera la asignación de mayor cantidad de recursos para las poblaciones indígenas en razón de su histórica y estructural marginación, sino que simplemente se les incluye en padrones de beneficiarios de programas como Escuelas de Tiempo Completo (PETC) o el Programa de la Reforma Educativa (PRE), sin hacer énfasis en atender sus necesidades específicas con más recursos, o de forma prioritaria.

En la agenda educativa, la educación intercultural bilingüe ha sido paulatina y silenciosamente diluida a través de acciones gubernamentales que también pueden considerarse omisiones, como la falta de un presupuesto asegurado asignado anualmente para la producción de materiales educativos en lenguas originarias, como sí se asigna para los libros de texto gratuitos en español, por mencionar un ejemplo. Aunado a lo anterior, la inclusión educativa ha conducido a que el gasto en educación indígena se integre en el gasto asociado a inclusión educativa, el cual es compartido con otros grupos vulnerables. Esto se expresa en el diseño del PíEE —un “jugo de cítricos, ni siquiera una ensalada”, dice un funcionario federal de la SEP—, que desdibuja las diferentes necesidades de los beneficiarios de este programa.

El PíEE constituye un contenedor de programas para grupos vulnerables cuyo presupuesto, como ya se dijo, es mucho menor que la suma de los siete programas presupuestales que antes de 2014 contaban con presupuestos separados. Entre ellos, se incluyen dos programas dirigidos a la niñez indígena, telesecundarias que atienden mayoritariamente a población indígena, niños migrantes, niños con capacidades diferentes, niños sobresalientes, etcétera.

El PíEE son siete programas que se juntaron con recurso mucho menor; y quitándole esos nombres le quitas el apoyo económico

y además el nombre como política, pues ya también se le quita la importancia, porque antes se hablaba como título de un programa de educación especial, un programa de telesecundaria; ahora ya no, es un programa de inclusión (entrevista, funcionario de la DGEI).

La razón fundamental del diseño de un programa de esta naturaleza es económica y presupuestal. Puede considerarse un paso intermedio que eventualmente conduzca a un sistema educativo único y menos costoso, en el que no se requiera la producción de materiales específicos en lenguas originarias o para grupos multigrado, apoyos diferenciados para una gestión escolar en escuelas dispersas y lejanas, la formación específica para maestros especializados, etc.

## CONCLUSIONES: LA ARTICULACIÓN DE LA INTERCULTURALIDAD Y LA INCLUSIÓN

Entrevistadora: cuando se habla de inclusión o de educación inclusiva, ¿se habla de una resignificación de lo intercultural?

Funcionaria: sí, de lo intercultural, de lo bilingüe, de lo plurilingüe; porque el modelo intercultural bilingüe, que todavía vemos en algunos discursos históricos y políticos, no estamos ajenos de ellos en la educación indígena, pero van modificándose... van saliendo esos discursos, pero va a tardar, el asunto de lo intercultural bilingüe nos quedaba ya corto (entrevista, funcionaria de la DGEI).

En la instancia normativa de la SEP para la educación indígena se pueden observar dos posiciones claras: la más dominante y alineada a la política de inclusión educativa de la Secretaría, ejemplificada en la cita anterior, y otra que se orienta a continuar el trabajo técnico curricular para los programas de estudio de las lenguas indígenas, para que

sean lenguas de instrucción, y que propugna por el enfoque intercultural bilingüe. La preeminencia de la primera postura se hace evidente en la “Propuesta curricular para la educación obligatoria 2016”, que ha estado sujeta a críticas por parte de maestros y de personal técnico de educación indígena de los estados porque observan un regreso a las políticas de homogeneización e integración. En ese sentido, personal técnico de la Dirección de Educación Indígena en Veracruz sistematizó lo que figuras educativas del subsistema indígena expresaron en diferentes foros organizados para dar respuesta a la propuesta. Los puntos principales fueron:

- Que cada pueblo originario cuente con sus propios programas de estudio.
- Se respete el derecho de los niños de aprender en su propia lengua.
- Que los contenidos de aprendizaje sean locales con perspectiva cultural y lingüística pertinente para los alumnos.
- 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.
- Se fortalezca el trabajo de marcos curriculares para la educación indígena, mismos que sustentan el trabajo de diversificación y contextualización curricular (entrevista, personal técnico de la Dirección de Educación Indígena de Veracruz).

Es notorio que en la “Propuesta curricular para la educación obligatoria 2016” se menciona sólo 12 veces la palabra intercultural(idad), y de esas 12, seis específicamente para educación básica. Se retoma para subrayar que la educación básica debe fomentar la interculturalidad; que el perfil de egreso incluye prácticas que favorecen la interculturalidad; y la convivencia intercultural se introduce como un tema del cuarto grado de primaria al

primero de secundaria. Una omisión importante de la propuesta es que el nivel de secundaria, al ser básico, no cuenta con un espacio curricular para lengua indígena, al menos con el enfoque propuesto para primaria; además, desapareció la asignatura optativa que posibilitaba que al menos se cursara una materia relativa a las culturas y lenguas indígenas en el primer grado de ese nivel.

La prospectiva que emerge de este análisis conduce a conclusiones preocupantes sobre los derechos de los niños indígenas en el ámbito educativo, en el marco de un paradigma de la inclusión que, si bien enarbola principios coincidentes con la interculturalidad, tiene implicaciones prácticas que apuntan a la integración, al estilo indigenista, en un modelo de atención homogéneo. Esto es así debido a que el sistema educativo no se ha transformado ni se plantea una transformación que posibilitaría escuelas inclusivas con la capacidad de ofrecer una educación cultural y lingüísticamente pertinente para los niños indígenas que habitan en ciudades y en el ámbito rural. En realidad, la transformación del sistema educativo mexicano requeriría una lectura contextual de la inclusión en el marco de los derechos, y la construcción de un paradigma capaz de garantizar una educación culturalmente pertinente y bilingüe. Esto, sin duda, requiere de un presupuesto enorme para, mínimamente, formar maestros especializados —tanto del nivel inicial como de formación continua—, y para generar un modelo educativo, sustentado en la participación de los pueblos indígenas, para diseñar y producir materiales educativos en todas las lenguas y para todos los niveles de educación obligatoria; para mejorar las condiciones de las escuelas

y su equipamiento; para crear las condiciones propicias y pertinentes para la gestión escolar; y para generar escuelas generales que cuenten con las condiciones y el personal docente para ofrecer a la niñez indígena la educación a la que tiene derecho.

La investigación educativa provee insumos de utilidad para repensar el sistema educativo desde la mirada de los pueblos indígenas y su histórica marginación; sin embargo, la clase política que toma las decisiones califica las propuestas de poco factibles y viables, sobre todo desde el punto de vista económico.

En las directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas emitidas por el INEE (2017), se pone especial énfasis en sus derechos, y se plantea una directriz asociada a la inclusión que enuncia la necesidad de “fortalecer el enfoque de inclusión, equidad y no discriminación en la política educativa nacional, con énfasis en la atención y la participación de la población indígena” (INEE, 2017: 26). Aunque esta directriz no abunda en el significado que atribuye a la inclusión y en cómo ésta se articula a aquélla que apunta a un modelo curricular que favorezca la interculturalidad y garantice su pertinencia cultural y lingüística en todo el sistema educativo (no sólo el subsistema indígena), la presencia de ambos paradigmas conduce a reflexionar sobre cómo articular de forma práctica y concreta las bondades de la inclusión como principio —los que además comparte con la interculturalidad—, con la educación intercultural y bilingüe a la que tiene derecho la niñez indígena y que supone especificidades que la escuela de modalidad general no está en condiciones de ofrecer.

## REFERENCIAS

- AINSCOW, Mel, Tony Booth y Alan Dyson (2006), *Improving Schools, Developing Inclusion*, Londres, Routledge.
- BENJAMIN, Shereen (2002), *The Micropolitics of Inclusive Education. An Ethnography*, Londres, Open University Press.

- BERTELY Busquets, María (2013), “Debates conceptuales sobre educación multicultural e intercultural”, en María Bertely Busquets, Gunther Dietz y María Guadalupe Díaz Tepepa (coords.), *Estado del conocimiento. Área 12: multiculturalismo y educación*, México, ANUIES/COMIE, pp. 41-80.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917 (actualización al 27 de enero de 2016).
- DIETZ, Gunther y Laura Selene Mateos Cortés (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.
- Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública (2015), *Principales cifras en educación indígena nacional 2014-2015*, México, SEP-DGEI, en: [http://dgei.basica.sep.gob.mx/files/prontuarios-estadisticos/pe\\_2014-2015.pdf](http://dgei.basica.sep.gob.mx/files/prontuarios-estadisticos/pe_2014-2015.pdf) (consulta: 13 de enero de 2017).
- Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública (2016a), *El modelo educativo 2016. El planeamiento pedagógico de la reforma educativa*, México, SEP.
- Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública (2016b), *Propuesta curricular para la educación obligatoria 2016*, México, SEP.
- Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública (2017), *Modelo educativo para la educación obligatoria*, México, SEP.
- ECHEITA Sarrionandía, Gerardo y Marta Sandoval Mena (2002), "Educación inclusiva o educación sin exclusiones", *Revista de Educación*, núm. 327, pp. 31-48.
- ESCUDERO, Juan M. y Begoña Martínez (2011), "Educación inclusiva y cambio escolar", *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 55, enero-abril, pp. 85-105.
- INEE (2016a), *Evaluación de la política educativa dirigida a la población indígena en educación básica* (documento interno), México, INEE.
- INEE (2016b), *Consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas sobre la evaluación educativa. Informe general de resultados*, México, INEE.
- INEE (2017), *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas*, México, INEE.
- INEE-UNICEF (2016), *Panorama educativo de la población indígena*, México, INEE.
- JIMÉNEZ Naranjo, Yolanda y Rosa Guadalupe Mendoza Zuany (2012), *Evaluación integral, participativa y de política pública en educación indígena desarrollada en las entidades federativas*, México, SEP-DGEI, en: [dgei.basica.sep.gob.mx/.../archivos/.../Informe\\_Final\\_Evaluacion\\_Abril\\_2013.pdf](http://dgei.basica.sep.gob.mx/.../archivos/.../Informe_Final_Evaluacion_Abril_2013.pdf) (consulta: 10 de abril de 2016).
- LÓPEZ, Luis Enrique (1997), "La diversidad étnica, cultural y lingüística latinoamericana y los recursos humanos que la educación requiere", *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 13, enero-abril, pp. 47-98.
- MATO, Daniel (2008), "No hay saber 'universal': la colaboración intercultural es imprescindible", *Alteridades*, vol. XVIII, núm. 35, pp. 101-116.
- MORALES Garza, Rosalinda (2011), "Transformación educativa y gestión en la diversidad", en Secretaría de Educación Pública (ed.), *Transformación posible de la educación para la niñez indígena. Contextos, alianzas y redes*, México, SEP, pp. 41-112.
- MUÑOZ Cruz, Héctor (2001), "Trayectoria de las políticas de educación indígena en México", en Héctor Muñoz Cruz (ed.), *De prácticas y ficciones comunicativas y cognitivas en educación básica*, México, UAM-I, pp. 433-494.
- MUÑOZ Cruz, Héctor (2004), "Educación escolar indígena en México: la vía oficial de la interculturalidad", *Escritos. Revista del Centro de Ciencias del Lenguaje*, núm. 29, pp. 9-49.
- NGUYEN, Xuan Thuy (2015), *The Journey to Inclusion*, Rotterdam, Sense Publishers.
- PÉREZ Ruiz, Maya Lorena (2009), "¿De qué hablamos cuando nos referimos a lo intercultural? Reflexiones sobre su origen, contenidos, aportaciones y limitaciones", en Laura R. Valladares de la Cruz, Maya Lorena Pérez Ruiz y Margarita Zárate (eds.), *Estados plurales: los retos de la diversidad y la diferencia*, México, UAM-I/Juan Pablos Editor, pp. 251-288.
- SCHMELKES, Sylvia (2004), "La educación intercultural: un campo en proceso de consolidación", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 9, núm. 20, pp. 9-13.
- TREVIÑO Cantú, Javier (2015, 19 de octubre), "La reforma educativa de 2013: ¿Qué es? ¿Qué es lo nuevo? ¿Qué es lo trascendente?", *Educación Futura*, sección Opinión, en: <http://www.educacionfutura.org/la-reforma-educativa-de-2013-que-es-que-es-lo-nuevo-que-es-lo-trascendente/> (consulta: 21 de enero de 2017).
- UNESCO (2000), *The Dakar Framework for Action. Education for All: Meeting our Collective Commitments*, Dakar, UNESCO, en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147e.pdf> (consulta: 23 de marzo de 2016).
- UNESCO (2006), *Directrices de la UNESCO sobre la educación intercultural*, París, UNESCO.
- UNESCO (2009), *Directrices sobre políticas de inclusión en la educación*, París, UNESCO.