



Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación

México

UNIDAD DE NORMATIVIDAD Y POLÍTICA EDUCATIVA
DIRECCIÓN GENERAL DE DIRECTRICES PARA LA MEJORA DE LA EDUCACIÓN
DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS EDUCATIVOS

EVALUACIÓN INTEGRAL DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN MULTIGRADO

INFORME FINAL

CIUDAD DE MÉXICO, ABRIL DE 2019

El presente documento se realizó bajo la coordinación de la Dirección de Evaluación de Políticas y Programas Educativos de la Unidad de Normatividad y Política Educativa del INEE. Su elaboración estuvo a cargo de Julianna Mary Mendieta Melgar, Mariana Elizabeth Castro, Lenin Bruno Priego Vázquez y Cristina Perales Franco. Además, contó con la colaboración de Lourdes Nancy Martínez Márquez, Itandehui Salmorán Bautista, Pedro de Jesús Canales Hernández y Luis Jair Trejo Alonso. El capítulo 4 tuvo como insumo el análisis realizado por el equipo consultor de la Universidad Iberoamericana y la Red Temática de Investigación en Educación Rural.

Índice

RESUMEN EJECUTIVO	i
JUSTIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN.....	1
INTRODUCCIÓN	2
1. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN.....	7
1.1 . Evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos para las escuelas multigrado.....	7
1.2 . Metodología de la evaluación.....	14
2. LAS ESCUELAS MULTIGRADO EN MÉXICO. RELEVANCIA DEL PROBLEMA PÚBLICO	20
2.1 Especificidades del ámbito rural mexicano.....	20
2.1.1 Características de la niñez rural y sus comunidades en México.....	24
2.2. Análisis cuantitativo.....	30
2.2.1.Las escuelas multigrado en México	32
2.2.2.Resultados educativos en escuelas multigrado.....	45
3. ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA.....	54
3.1. Antecedentes de la política educativa en relación con las escuelas multigrado	54
3.2. Diseño de la política educativa a cargo de la SEP.....	61
3.2.1. Eje pedagógico	64
3.2.2. Eje de gestión escolar	69
3.2.3. Eje de desarrollo profesional docente.....	81
3.3. Análisis de diseño de la educación básica comunitaria	91
3.3.1. Antecedentes	91
3.3.2. Estructura organizacional	93
3.3.3. Los programas del CONAFE	95
3.3.4. Eje pedagógico	100
3.3.5. Eje de gestión escolar	105
3.3.6. Eje de condiciones de prestación del servicio	111
3.4. Estrategia de Consolidación de Escuelas.....	117
3.5. Conclusiones sobre el diseño de la política	119
3.5.1. Hallazgos del análisis del diseño de la política educativa de la SEP	119
3.5.2.Hallazgos del análisis del diseño de la educación comunitaria.....	121
4. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA	124

4.1 Implementación de la política educativa en las escuelas multigrado de la SEP	125
4.1.1 Eje Pedagógico	125
4.1.2 Eje de Gestión	131
4.1.3. Eje de Desarrollo Profesional	146
4.2 Implementación de la educación básica comunitaria	159
4.2.1 Eje de Pedagógico	160
4.2.2 Eje de Gestión	169
4.2.3 Eje de Prestación del Servicio Educativo	188
4.3. Conclusiones del análisis de implementación	197
5. CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES PARA LA MEJORA DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN MULTIGRADO	203
5.1 Lecciones aprendidas en educación rural y multigrado en México y otros países	212
5.2. Análisis y selección de alternativas de mejora	214
5.3. Recomendaciones de política	215
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	222
ANEXOS	230
ANEXO I. Metodología de la evaluación	230
ANEXO II. Resultados de las pruebas de proporciones (Chi ²)	250
ANEXO III. Niveles educativos, entidades atendidas y tipos de apoyos de los programas compensatorios	257
ANEXO IV. Experiencias estatales: Durango, Guanajuato y Yucatán	259
ANEXO V. Análisis de pertinencia y factibilidad de las alternativas de política para la educación multigrado	296

Índice de tablas

Tabla 1. Entrevistas realizadas a autoridades educativas federales (nivel macro)	17
Tabla 2. Dependencias a nivel estatal consideradas para las entrevistas	18
Tabla 3. Número de entrevistas y figuras entrevistadas a nivel meso y micro	18
Tabla 4. Número y porcentaje de localidades a nivel nacional por ámbito y tamaño	22
Tabla 5. Variables que caracterizan a lo urbano y rural	22
Tabla 6. Indicadores de condiciones socioeconómicas por ámbito	24
Tabla 7. Causas asociadas al problema	27
Tabla 8. Porcentaje de escuelas preescolares multigrado en cada tipo de servicio (2016 – 2017)	34
Tabla 9. Porcentaje de escuelas primarias multigrado en cada tipo de servicio (2016 – 2017)	35
Tabla 10. Porcentaje de escuelas secundarias multigrado en cada tipo de servicio (2016 – 2017)	36
Tabla 11. Porcentaje de escuelas multigrado en cada tipo de nivel y servicio (2016 – 2017)	38
Tabla 12. Porcentaje de escuelas multigrado en cada nivel de aislamiento (2016 – 2017)	42
Tabla 13. Matrícula en escuelas multigrado de educación básica 2016-2017	43
Tabla 14. Docentes en escuelas multigrado de educación básica 2016-2017	44
Tabla 15. Porcentaje de escuelas multigrado de educación básica por entidad federativa	51
Tabla 16. Acciones dirigidas a las escuelas rurales en el periodo de 1940-1975	55
Tabla 17. Mapeo de la acción pública de la SEP y del CONAFE	62
Tabla 18. Materiales educativos producidos en las secretarías de educación estatales ..	68
Tabla 19. Características en las escuelas multigrado de los rasgos básicos	70
Tabla 20. Funciones y características de las figuras educativas del CONAFE	95
Tabla 21. Apoyo mensual para las figuras educativas que prestan	116
Tabla 22. Escuelas beneficiadas por el Componente 1 (PRE)	142
Tabla 23. Experiencias internacionales y nacionales relevantes de educación rural y multigrado	213
Tabla 24. Alternativas de política	214
Tabla 25 . Actividades del estudio exploratorio	235
Tabla 26. Elementos que integran la matriz de la evaluación	239
Tabla 27. Dependencias educativas federales seleccionadas para entrevistas	241
Tabla 28. Dependencias educativas estatales y de CONAFE en las entidades federativas seleccionadas para entrevistas	241

Tabla 29. Actores escolares seleccionados para entrevistas	242
Tabla 30. Número de entrevistas y figuras entrevistadas a nivel meso y micro.....	244
Tabla 31. Número de escuelas visitadas.....	244
Tabla 32. Entrevistas realizadas a autoridades educativas federales (nivel macro)	245
Tabla 33 . Pruebas de hipótesis para comparar proporciones en primaria.....	250
Tabla 34. Pruebas de hipótesis para comparar proporciones en secundaria	251
Tabla 35. Diferencia entre proporciones para resultados de logro en el Nivel I de Lenguaje y Comunicación por nivel y tipo de servicio, Planea 2015.....	254
Tabla 36 . Diferencia entre proporciones para resultados de logro en el Nivel I de Matemáticas por nivel y tipo de servicio, Planea 2015.....	255
Tabla 37 . Programas compensatorios	257
Tabla 38. Porcentaje de planteles de Educación Básica Multigrado en Durango (2016-2017)	260
Tabla 39 . Porcentaje de Planteles de Educación Básica Multigrado en Guanajuato (2016-2017)	269
Tabla 40. Porcentaje de Planteles Multigrado de Educación Básica Multigrado en Yucatán (2016-2017).....	280
Tabla 41. Análisis de alternativas.....	296

Índice de gráficas

Gráfica 1. Porcentaje de escuelas por tipo de organización y nivel educativo (ciclo 2016-2017)	33
Gráfica 2. Escuelas preescolares multigrado por tipo de servicio (2016-2017)	34
Gráfica 3. Porcentaje de escuelas primarias multigrado por tipo de servicio (2016 – 2017)	35
Gráfica 4. Escuelas secundarias multigrado por tipo de servicio (2016–2017).....	37
Gráfica 5. Escuelas multigrado por nivel y ámbito (2016 – 2017).....	39
Gráfica 6. Porcentaje de escuelas multigrado por nivel educativo según grado de marginación (ciclo 2016-2017).....	40
Gráfica 7. Porcentaje de escuelas multigrado por grado de aislamiento (ciclo 2016-2017)	41
Gráfica 8. Porcentaje de escuelas primaria tipo de servicio y nivel de logro alcanzado en Lengua y Comunicación (ciclo 2015-2016)	46
Gráfica 9. Porcentaje de escuelas primaria por tipo de servicio y nivel de logro alcanzado en Matemáticas (ciclo 2015-2016)	47
Gráfica 10. Porcentaje de escuelas secundarias tipo de servicio y nivel de logro alcanzado en Lengua y Comunicación (ciclo 2015-2016)	49
Gráfica 11. Porcentaje de escuelas secundarias por tipo de servicio y nivel de logro alcanzado en Matemáticas (ciclo 2015-2016).....	50

Gráfica 12. Presupuesto total ejercido del CONAFE por ejercicio fiscal.....	96
Gráfica 13. Presupuesto total aprobado y ejercido del CONAFE por ejercicio fiscal	97
Gráfica 14. Presupuesto ejercido por el PEIBC por ejercicio fiscal.....	98
Gráfica 15. Presupuesto total aprobado y ejercido por el PEIBC por ejercicio fiscal	98
Gráfica 16. Condiciones de infraestructura, servicios básicos y equipamiento educativo de primarias comunitarias y media nacional de primarias (porcentaje)	107

Índice de figuras

Figura 1. Niveles de análisis de la evaluación.....	16
Figura 2. Escuelas públicas multigrado y con grupos multigrado por nivel educativo, ciclo 2016-2017	31
Figura 3. Estructura de operación de los servicios educativos del CONAFE.....	94
Figura 4. Programas presupuestarios federales del CONAFE (2008 – 2018)	96
Figura 5. Ciclo de la relación tutora.....	102
Figura 6. Articulación de los procesos de formación	114
Figura 7. Niveles de análisis de la evaluación.....	233
Figura 8. Estructura de las matrices de la evaluación de la política de educación multigrado	240
Figura 9. Entidades federativas donde se realizó levantamiento de información.....	243

Índice de mapas

Mapa 1. Porcentaje de la población en situación de pobreza por municipio 2015.....	21
Mapa 2. Centros de Desarrollo Educativo.....	282

RESUMEN EJECUTIVO

La educación que reciben las niñas, niños y adolescentes (NNA) que viven en zonas rurales que se caracterizan por su aislamiento y marginación ha sido inequitativa, insuficiente y escasamente pertinente. A pesar de los importantes esfuerzos que ha realizado el Estado mexicano por alcanzar la cobertura universal en educación básica, todavía existen NNA que no asisten a la escuela y los porcentajes son mayores en las zonas rurales. En esta situación se encuentra 26.6% de los niños y niñas que están en edad de cursar preescolar (3 a 5 años), 1.7% de los que deberían estar estudiando la educación primaria (6 a 11 años) y 9.4% en edad de estudiar secundaria (12 a 14 años), de acuerdo con datos de UNICEF (2016).

Las NNA que asisten a escuelas multigrado lo hacen en condiciones de desventaja y desarrollan trayectorias educativas desiguales y excluyentes. En general, estos estudiantes abandonan más la escuela, concluyen la educación básica en menor proporción y obtienen logros de aprendizaje menores. En este sentido, los resultados de Planea 2018 señalan que los estudiantes de primarias multigrado, especialmente los de escuelas indígenas, tienen puntajes más bajos en lenguaje y comunicación, así como en matemáticas.

Las escuelas multigrado representan un número importante del total de escuelas del país. Del total de escuelas públicas de educación básica (196 016), 50.1% son aquellas en las que *por lo menos uno de sus grupos es multigrado*, lo cual corresponde a 98 237 escuelas. En ellas estudian más de 2 millones 671 mil NNA. Esto significa que una de cada dos escuelas públicas tiene características multigrado y uno de cada diez¹ niñas y niños mexicanos asiste a grupos donde conviven estudiantes de diferentes grados que son atendidos por un mismo maestro (INEE, 2018e).

Si sólo se toma en consideración a las escuelas en las que *todos sus docentes atienden a grupos multigrado*, es decir, que son uni, bi y tridocentes, 36.7% del total de escuelas públicas de educación básica se ubican en esta categoría, lo cual corresponde a 71 913

¹ En este total se contabilizan las escuelas y la matrícula pública de preescolares —excepto los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI)—, primarias, telesecundarias, secundarias comunitarias y secundarias para migrantes, dado que en estos servicios se presta educación multigrado (para más detalles consulte INEE, 2018e).

escuelas. Bajo esta acepción, son multigrado 33.6% (24 631) de las escuelas preescolares, 46.2% (40 892) de las primarias y 18.7% (6 390) de las secundarias,² donde estudian un poco más de 1 millón 702 mil NNA. Este subconjunto de escuelas resulta altamente significativo, puesto que son escuelas pequeñas que presentan mayores condiciones de aislamiento, marginación y precariedad en el servicio educativo, razón por la cual fueron focalizadas en la presente evaluación.

Debido a la relevancia de las problemáticas en relación con el acceso, permanencia y logro de los estudiantes de estas escuelas, el INEE tomó la decisión de realizar una Evaluación de la política de educación multigrado, con el objetivo de conocer y valorar las acciones públicas que ha emprendido el Estado mexicano para atender a las comunidades rurales y aisladas, con el fin de identificar sus fortalezas y áreas de oportunidad, y formular recomendaciones de política que contribuyan a garantizar el cumplimiento progresivo del derecho a la educación de la niñez que habita en estas localidades. Los hallazgos de la evaluación servirán de insumo para la construcción de directrices para la mejora de la oferta educativa en el medio rural.

Con dicho propósito se realizó una evaluación de diseño e implementación que consideró tres niveles de análisis: las políticas y programas educativos federales, la operación y gestión del servicio educativo a nivel estatal y su puesta en práctica en las escuelas. Para ello, se utilizó una metodología de evaluación mixta, que incluyó un análisis tanto de indicadores educativos relevantes como de información cualitativa proporcionada por las autoridades educativas e integrantes de la comunidad escolar. Con el objeto de contar con información primaria, se entrevistaron autoridades federales de la SEP y del CONAFE y autoridades educativas locales de siete estados: Chiapas, Durango, Guanajuato, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz y Yucatán. Asimismo, se entrevistaron figuras de supervisión y acompañamiento, docentes, líderes de educación comunitaria (LEC) y madres y padres de

² En la educación media superior se proporciona educación a jóvenes que habitan en poblaciones pequeñas de hasta 2500 habitantes, mediante los Telebachilleratos Comunitarios. Cada plantel tiene tres docentes, de acuerdo con un perfil disciplinar por áreas (Matemáticas y Ciencias Experimentales; Ciencias Sociales y Humanidades y, Comunicación. Si bien algún docente funge como responsable del centro, cada área cuenta con un docente y los grupos no son multigrado; por lo que este tipo educativo no fue considerado en esta evaluación.

familia. Adicionalmente, se visitaron 31 escuelas de diferentes niveles y modalidades educativas en los estados de Durango, Guanajuato y Yucatán.

La evaluación se realizó en colaboración con el Dr. Diego Juárez Bolaños, Profesor-Investigador del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana e integrantes de la Red Temática de Investigación en Educación Rural, quienes cuentan con reconocida experiencia en la materia. El trabajo de campo no hubiera sido posible sin el invaluable apoyo de las autoridades educativas federales y estatales y de las autoridades escolares, los docentes y figuras educativas, así como de las madres y padres de familia de las escuelas multigrado, quienes aportaron información valiosa en diversas entrevistas. Asimismo, un especial reconocimiento a los Enlaces del PRONAEME, quienes facilitaron la organización de los trabajos de investigación realizados y aportaron información relevante sobre las acciones estatales vigentes.

Los principales hallazgos de la evaluación están divididos en relación con el diseño y con la implementación de la política. En lo correspondiente al análisis de diseño se encontró que los instrumentos normativos que configuran la política educativa cuentan con un enfoque de derechos, ya que promueven la garantía del derecho a la educación de las NNA en poblaciones rurales y marginadas, y priorizan la atención educativa en localidades aisladas y comunidades indígenas. Sin embargo, existe imprecisión conceptual en los instrumentos de política, debido a que las escuelas multigrado se encuentran invisibilizadas en los programas, estrategias y acciones, o aparecen de forma esporádica, tangencial y no focalizada. En este sentido, se concluye que la oferta educativa no es pertinente, en tanto que la mayoría de las acciones llegan de forma general e indiscriminada a la heterogeneidad de escuelas en el país y, generalmente, no consideran las necesidades específicas de las escuelas multigrado, ni los distintos contextos o escenarios en los que el servicio se ofrece.

Por otra parte, el análisis de la implementación de la política para el caso de la SEP constata las implicaciones prácticas de la falta de especificidad del diseño de la política. Así, se detecta que la estructura graduada del currículo y los materiales educativos no son pertinentes para los procesos de enseñanza-aprendizaje en multigrado y no facilitan la labor del docente. De igual forma, la formación inicial y continua también se basa en las

necesidades de las escuelas de organización completa, por lo que ésta no resulta pertinente para los docentes de las escuelas multigrado. No obstante, las adecuaciones curriculares y su articulación con la formación realizadas por estados como Durango, Guanajuato, Veracruz y Yucatán han resultado pertinentes para apoyar la labor de los maestros. Cabe destacar que estas acciones no tienen alcance nacional y no han sido acompañadas de cerca por la SEP.

Se encontró también que los programas federales no focalizan a las escuelas multigrado y existen fuertes restricciones para cubrir con suficiencia y pertinencia la supervisión y acompañamiento, así como aspectos relativos a la infraestructura escolar. También en estos aspectos se registraron importantes acciones estatales que, aunque limitadas, favorecen los procesos educativos multigrado al establecer figuras de apoyo, como asesores itinerantes y tutores, que coadyuvan en la descarga administrativa de los maestros que desempeñan simultáneamente la función docente y directiva.

Contrario al caso de la política de la SEP, el CONAFE tiene un modelo específico de educación comunitaria, denominado de Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo (ABCD), que es pertinente para la educación multigrado, puesto que está centrado en el aprendizaje autónomo, con una reorganización por niveles educativos y una evaluación congruente con dicho modelo. Asimismo, cuenta con procesos de formación y acompañamiento centrados en el modelo educativo y en el desarrollo de sus figuras educativas. Sin embargo, dicho modelo presenta importantes limitaciones en relación con la atención de población indígena y la alfabetización inicial. Además, se encontró que el modelo de gestión educativa no garantiza la gratuidad de la educación, ya que solicita a las comunidades la provisión de distintos recursos para la puesta en marcha de los servicios educativos. La evaluación también encontró insuficiencia en los materiales e infraestructura, así como en las retribuciones monetarias que se otorgan a las figuras educativas que prestan el servicio social. Dichas carencias están estrechamente relacionadas con el escaso presupuesto del CONAFE y la falta de acceso a recursos disponibles para las escuelas de la SEP.

Los hallazgos de esta evaluación evidencian la situación de vulnerabilidad que enfrentan los estudiantes de las escuelas multigrado en relación con el ejercicio del derecho a la educación, ya que existe inequidad en la oferta educativa a la que tienen acceso y

condiciones insuficientes y poco pertinentes que garanticen su permanencia, presentando, asimismo, insuficientes logros de aprendizaje escolar. La evaluación también visibiliza, por un lado, las condiciones de precariedad en las que trabajan los docentes multigrado y en las que prestan sus servicios las figuras educativas de CONAFE y, por otro, la fuerte e inequitativa responsabilidad que tienen las familias y comunidades en la prestación del servicio educativo.

A partir de las conclusiones de esta evaluación y del análisis de diferentes alternativas de política educativa, se proponen dos tipos de recomendaciones. Las primeras, presentan modificaciones para cambiar progresivamente el sistema educativo y hacerlo más pertinente para la educación multigrado; para ello se sugiere:

1. Elaborar una adecuación curricular nacional para la educación multigrado, con enfoque intercultural e inclusivo;
2. Promover la pertinencia en la formación inicial y continua de las figuras docentes para la educación multigrado;
3. Desarrollar una gestión escolar diferenciada para escuelas multigrado;
4. Transformar la intervención educativa del CONAFE, a partir de una mayor asignación presupuestal y el fortalecimiento del modelo ABCD.

En el segundo tipo de recomendaciones se propone atender, de manera sustancial, la situación de desigualdad que enfrentan estas escuelas, mediante una política integral para la educación rural que se basa en lo siguiente:

1. Desarrollar una gestión territorial de los servicios educativos a partir de un diagnóstico participativo de las necesidades educativas locales y adaptado a la organización escolar.
2. Garantizar trayectorias educativas exitosas con base en la diversidad cultural y el desarrollo de los estudiantes, mediante un currículo y materiales flexibles y pertinentes para la población rural, así como atención pedagógica diferenciada.

3. Mejorar la especialización y la práctica de los docentes rurales y otras figuras educativas por medio de la atracción y retención de los mejores maestros y de procesos de formación pertinentes para la educación rural y multigrado.
4. Garantizar el desarrollo integral de los estudiantes a partir de la articulación intersectorial y la dotación de recursos básicos y suficientes.

Este informe presenta, en primer término, la metodología empleada en esta evaluación y se explicita el enfoque conceptual adoptado. En segundo lugar, se expone la relevancia del problema público que debería sustentar la propuesta de política educativa y se presenta un mapeo de la acción pública desarrollada por el Estado para atender dicho problema. En tercer y cuarto lugar, se detallan los principales hallazgos de la evaluación de diseño y una sistematización de los hallazgos de la evaluación de implementación. Finalmente, en el quinto apartado se presentan las conclusiones derivadas de los principales hallazgos de la evaluación y se propone un conjunto de recomendaciones de política.

JUSTIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN

De acuerdo con el mandato establecido en el artículo 3º constitucional de garantizar el derecho a una educación de calidad, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) ha trazado una ruta para hacer efectiva la función de mejora educativa por medio de la evaluación. Con este propósito ha realizado múltiples evaluaciones y estudios que posibilitan la aplicación de intervenciones públicas, fundamentadas en evidencias para la mejora educativa, mismas que recuperan la consulta directa a la comunidad escolar y al resto de los actores educativos involucrados en el quehacer educativo quienes pueden dar cuenta del grado en que los servicios educativos cumplen con sus expectativas.

El Instituto, en su función de coordinador del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) ha evaluado los procesos, componentes y resultados del Sistema Educativo Nacional (SEN) en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, en todas sus modalidades y servicios. En este sentido, ha generado información relevante y oportuna para la emisión de directrices que contribuyan en las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

En el marco de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) del SNEE, la cual se concreta en el Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) 2016-2020, 27 entidades federativas, acompañadas por el INEE, propusieron el Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora Educativa de Escuelas Multigrado (PRONAEME) (INEE, 2017e), el cual surgió de la preocupación por contar con evaluaciones sólidas que brindaran información pertinente para el desarrollo de intervenciones de mejora educativa. En consonancia con esta iniciativa, el INEE desarrolló la **Evaluación de la política de educación multigrado**, en 2017 y 2018, como parte de las actividades que la Dirección de Evaluación de Políticas y Programas Educativos realiza. Los resultados de la evaluación se presentan en este informe, con el objetivo de ofrecer recomendaciones de política y contribuir a la construcción de directrices para mejorar la educación que se ofrece a las niñas, niños y adolescentes (NNA) que habitan en comunidades rurales aisladas y en contexto de marginación.

INTRODUCCIÓN

A pesar de los importantes esfuerzos que ha realizado el Estado mexicano por alcanzar la cobertura universal en educación básica, todavía existen NNA que no asisten a la escuela y los porcentajes son mayores en las zonas rurales. Por otro lado, la educación que reciben las NNA que viven en zonas rurales dispersas ha sido inequitativa, insuficiente, y escasamente pertinente; en estas zonas la educación que el Estado ofrece es en su mayoría de organización multigrado.

Las escuelas multigrado representan un número importante del total de escuelas del país. La revisión de documentos oficiales y la literatura académica que aluden a las escuelas multigrado permite identificar dos definiciones: i) escuelas en las que *al menos uno de los docentes* atiende a estudiantes de más de un grado escolar, y ii) escuelas en las que *todos sus docentes* atienden a estudiantes de más de un grado escolar (Schmelkes & Aguila, 2019). Aunque ambas conceptualizaciones tienen características comunes, existen también diferencias que deben ser consideradas en su análisis.

En el primer caso, las escuelas en las que existe *cuando menos un grupo multigrado* representan 50.1% del total de las 196 016 escuelas públicas de educación básica del país, en las cuales estudian 2 millones 671 mil NNA. Considerando la segunda acepción, se tiene que en 36.7% (71 913) de las escuelas públicas del país, *todos sus docentes atienden a grupos multigrado*, y a ellas asiste 1 millón 702 mil NNA (INEE, 2017b). Bajo esta perspectiva, son multigrado 33.6% (24 631) de las escuelas preescolares, 46.2% (40 892) de las primarias y 18.7% (6 390) de las secundarias (INEE, 2018e)³.

La presente evaluación toma como referencia la segunda postura, puesto que se tiene evidencia de que estas escuelas se han mantenido estables a lo largo del tiempo (Medrano, *et al.*, 2019) y permite focalizar a aquellas más vulnerables en el país. En este sentido, cabe destacar que estas escuelas se ubican, generalmente, en zonas de mayor aislamiento y marginación, sus docentes deben realizar simultáneamente funciones pedagógicas y de

³ En la educación media superior se proporciona educación a jóvenes que habitan en poblaciones pequeñas de hasta 2500 habitantes, mediante los Telebachilleratos Comunitarios. Cada plantel tiene tres docentes, de acuerdo con un perfil disciplinar por áreas: uno para Matemáticas y Ciencias Experimentales, otro para Ciencias Sociales y Humanidades y uno más para Comunicación. Si bien algún docente funge como responsable del centro, cada área cuenta con un docente y los grupos no son multigrado; por lo que este tipo educativo no fue considerado en esta evaluación.

gestión directiva, y son menos susceptibles a ser atendidas por programas federales y estatales para su mejoramiento. De igual forma, esta segunda conceptualización⁴ permite utilizar los indicadores que el INEE ha generado a lo largo de los últimos años, lo cual posibilita un análisis más completo de sus características y necesidades.

Asimismo, es importante señalar que estas escuelas -en las que *todos los docentes atienden a grupos multigrado*- son especialmente significativas en la modalidad indígena, puesto que 1 de cada 2 preescolares, y 2 de cada 3 primarias indígenas son multigrado. Por su parte, todos los servicios educativos del CONAFE funcionan con un modelo multigrado y constituyen un tercio de todas las escuelas multigrado en el país (Panorama 2017).

Como se señaló anteriormente, las escuelas multigrado se encuentran, predominantemente, en pequeñas localidades rurales aisladas, con altos grados de marginación y pobreza. Así, la Secretaría de Educación Pública (SEP) se encarga de las escuelas ubicadas en las localidades con mayor población, mientras que el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) ofrece educación comunitaria en las localidades más pequeñas y dispersas del país. Los estados con mayor número de escuelas multigrado son Chiapas, Veracruz, Oaxaca, San Luis Potosí, Guerrero, Puebla y Michoacán. Por su parte, estados como Aguascalientes, Baja California, Tlaxcala, Ciudad de México, Baja California Sur y Colima son los que menos escuelas tienen de este tipo; por tanto, su distribución se encuentra fuertemente asociada a las características geográficas del territorio mexicano.

En nuestro país, las escuelas multigrado se caracterizan por contar generalmente con un docente que atiende a estudiantes de distintos grados, edades y niveles de aprendizaje en una misma aula. Los maestros de estas escuelas, además, deben realizar simultáneamente, actividades directivas y administrativas, lo que resta tiempo a las actividades pedagógicas, y las comunidades apoyan de forma sustancial el sostenimiento y gestión del servicio educativo.

⁴ Se consideran multigrado los preescolares unitarios donde se imparten los tres grados; las primarias uni, bi y tri docentes; y, las secundarias uni y bidocentes en las que se imparten los tres grados.

Las NNA que asisten a escuelas multigrado en México lo hacen en condiciones de desventaja y desarrollan trayectorias educativas desiguales y excluyentes. En general, estos estudiantes abandonan más la escuela, concluyen la educación básica en menor proporción y obtienen menores logros de aprendizaje. Además, enfrentan severas desventajas sociales y económicas en relación con aquellos que habitan en las ciudades, entre las que destacan una mayor condición de pobreza extrema y tasas más altas de desnutrición y trabajo infantil. Del mismo modo, sus familias enfrentan desventajas sociales, resultado de la acumulación intergeneracional de desigualdades y se encuentran expuestos a factores de riesgo ambiental, migraciones e inseguridad, entre otros.

Es importante señalar que las problemáticas señaladas no son inherentes a la educación multigrado, como lo demuestran experiencias en otros países como Bangladesh, Colombia, Finlandia y Reino Unido, las cuales destacan que la organización multigrado representa una solución adecuada para localidades -rurales o urbanas- con población escasa, debido a que la calidad de una escuela no reposa en el número de docentes sino en otras condiciones propicias para el aprendizaje, como lo es la formación de maestros, la disponibilidad de materiales y las metodologías apropiadas para la enseñanza y el aprendizaje en este tipo de entorno.

En este sentido, las escuelas multigrado pueden ser una alternativa pedagógica innovadora y ofrecer ventajas para el aprendizaje debido, por un lado, a que la diversidad de edades de los estudiantes permite estimular la empatía, la cooperación, la responsabilidad, la autodisciplina y su autoestima. Por el otro, estas escuelas cumplen funciones simbólicas para sus niños y comunidades, y generan cohesión social al volverse un punto de encuentro.

Debido a la relevancia de las problemáticas señaladas en el caso mexicano, el INEE tomó la decisión de realizar la Evaluación de la política de educación multigrado con el objetivo de conocer y valorar las acciones públicas que realiza el Estado mexicano para atender a las comunidades rurales y aisladas, con el fin de identificar sus fortalezas y áreas de oportunidad, y formular recomendaciones de política que contribuyan a garantizar el cumplimiento progresivo del derecho a la educación de la niñez que habita en estas localidades.

Con dicho propósito se realizó una evaluación de diseño e implementación que consideró tres niveles de análisis: las políticas y programas educativos federales, la operación y gestión del servicio educativo a nivel estatal y su puesta en práctica en las escuelas. Para ello, se utilizó una metodología de evaluación mixta, que incluyó un análisis tanto de indicadores educativos relevantes como de información cualitativa proporcionada por las autoridades educativas e integrantes de la comunidad escolar.

Con el objeto de contar con información primaria se entrevistaron autoridades federales de la SEP y del CONAFE y autoridades educativas locales de siete estados: Chiapas, Durango, Guanajuato, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz y Yucatán. Asimismo, se entrevistaron figuras de supervisión y acompañamiento, docentes, líderes de educación comunitaria (LEC), madres y padres de familia. Adicionalmente, se visitaron 31 escuelas de diferentes niveles y modalidades educativas en los estados de Durango, Guanajuato y Yucatán. Lo anterior, se realizó en colaboración con el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana e integrantes de la Red Temática de Investigación en Educación Rural, quienes cuentan con reconocida experiencia en la materia.

Este informe presenta, en primer término, la metodología empleada, así como el enfoque conceptual adoptado en la evaluación. En el segundo apartado se señala la relevancia del problema público que debería sustentar la propuesta de política educativa y se da cuenta de los principales indicadores cuantitativos de las escuelas multigrado en el país. En el tercer apartado se detallan los principales hallazgos de la evaluación de diseño; y, en el cuarto, se presenta una sistematización de los hallazgos de la evaluación de implementación. Finalmente, en el quinto apartado se presentan las conclusiones derivadas de los principales hallazgos de la evaluación y se proponen un conjunto de recomendaciones de política.

Los hallazgos de esta evaluación pretenden, por una parte, ofrecer información sistematizada que dialogue con los diversos proyectos de evaluación del PRONAEME, así como una propuesta novedosa para el análisis de la política educativa en relación con la educación multigrado. Por la otra, tienen la intención de servir de insumo en la construcción de directrices para la mejora de la oferta educativa en el medio rural. Dicha oferta, debido a que responde a un problema complejo, requiere ser reorientada, no a partir de acciones

remediales o compensatorias sino mediante una política integral que plantee cambios significativos en el sistema educativo mexicano y redunde en una mayor equidad educativa para todas las niñas, niños y adolescentes que habitan en comunidades rurales.

1. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

El abordaje en los estudios e investigaciones previas sobre la temática, principalmente aquellos realizados en México, se han centrado más en la escuela como unidad de análisis o en el estudio y evaluación de ciertos programas o propuestas educativas específicas, de manera fragmentada, por lo que no podrían considerarse visiones integrales de la política educativa. Debido a lo anterior, el presente ejercicio de investigación evaluativa resulta metodológicamente innovador en tanto aporta propuestas sobre el enfoque, la metodología y el análisis, los cuales permiten observar y comprender desde una perspectiva distinta –la de las políticas públicas– los diferentes procesos -macro, meso y micro- que atraviesan las acciones educativas que tienen lugar en las escuelas multigrado.

En este sentido, se destaca la complejidad que representa el análisis de los programas, estrategias y acciones hacia las escuelas multigrado en sus dos vertientes; por una parte, la política educativa de la SEP no contempla un trato diferenciado para estas escuelas, por lo que se hizo necesario analizar integralmente el entramado de las acciones públicas de la educación básica; por la otra, el CONAFE despliega un modelo educativo de organización multigrado en sus servicios educativos, a través de su principal instrumento de política que es el Programa de Educación Inicial y Básica Comunitaria (PEIBC), lo cual obliga a realizar un tratamiento en profundidad sobre la estructura y los procesos mediante los cuales se opera dicho programa.

1.1. Evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos para las escuelas multigrado

La política pública educativa funge como un instrumento por medio del cual el Estado brinda las condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje y, con ello, garantiza el derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes (NNA) en México. Por su parte, las políticas públicas son entendidas aquí como un conjunto de acciones estructuradas, estables y sistemáticas que representan el modo en que el gobierno realiza, de manera permanente, las funciones públicas y atiende los problemas públicos; de acuerdo a leyes, recursos financieros y procesos administrativos (Aguilar, 2003). Son resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, las cuales implican acciones u omisiones y,

debido a que los gobiernos no siempre actúan de manera racional, coordinada y consistente, expresan posiciones diferentes en su concreción.

Las políticas educativas constituyen el conjunto de orientaciones, lineamientos o criterios de carácter estratégico, destinados a facilitar el logro de determinadas finalidades en las que pueda sustentarse la relevancia, eficacia, eficiencia, impacto o equidad de las decisiones que se adopten y las acciones que se emprendan con el propósito de atender o cambiar los insumos, procesos y productos de un sistema educativo (Zorrilla Fierro & Villalever, 2003). De este modo, estas políticas crean marcos legales de actuación y suponen ideas y valores que se establecen en un programa político e ideológico que expresa los principios pedagógicos de un país, fija los objetivos de éste y los procedimientos necesarios para alcanzarlos.

Dichas políticas determinan, por una parte, la actuación del Estado en la educación de las nuevas generaciones de acuerdo con los ideales históricos de la nación, y por otra, crean y regulan la organización de las escuelas para realizar los fines educativos. Es por ello que el funcionamiento de un sistema educativo implica políticas explícitas diseñadas para gestionar el cambio o para producir ciertos estados en el equilibrio del sistema; y políticas implícitas que resultan de los actos de omisión en atender o cambiar ciertos aspectos del sistema al no existir una formulación expresa de la intencionalidad, con frecuencia equivalen a una decisión de mantener un estado presente de las cosas (Zorrilla y Villalever, 2003).

De acuerdo con el enfoque de derechos humanos, el Estado es el principal titular de obligaciones para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. En el caso de México, la Constitución Política (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2017), en su artículo 1º, establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos establecidos en ésta y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Con relación al derecho a la educación, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC, 1999) señala que la educación se sitúa en el centro de la realización plena de todos los derechos; es decir, hace posible el ejercicio de

otros derechos humanos fundamentales, por lo que guarda una relación de interdependencia con estos.⁵

El derecho a la educación se encuentra consagrado en distintos instrumentos internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) reconoce el derecho de la niñez a la educación en condiciones de igualdad de oportunidades.

Otros instrumentos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ONU, 1979) y el Convenio número 189 sobre Pueblos Indígenas y Tribales⁶ (OIT, 1989), señalan que los Estados deben garantizar condiciones de igualdad en el pleno ejercicio del derecho a la educación para niñas y mujeres que habitan en zonas rurales y para los pueblos indígenas en general, respectivamente.

Bajo este marco, toda acción del gobierno en materia educativa debe estar encaminada a garantizar el artículo tercero Constitucional, el cual plantea en sus primeros párrafos lo siguiente:

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto

⁵ Debido a que generalmente los Estados enfrentan un marco de restricciones y limitaciones de recursos, medios y capacidades para atender este mandato, los instrumentos internacionales de derechos humanos establecen el cumplimiento de los derechos de manera gradual y progresiva. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. Adicionalmente, la noción de progresividad trae implícita la necesidad de realizar evaluaciones de la acción estatal en torno al avance en dicho cumplimiento.

⁶ El día 27 de junio de 1989 se aprobó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. México ratificó este instrumento en 1990.

a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos

En ese sentido, el derecho a la educación tiene tres dimensiones básicas:

El **acceso a la educación** implica que todas las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos tengan posibilidades reales de disponer y acceder a una oferta educativa de calidad, especialmente aquellos que enfrentan condiciones desfavorables (disponibilidad y accesibilidad). La **permanencia en la escuela**, implica que estos sujetos de derecho tengan una trayectoria escolar sin rezago y un egreso oportuno, en condiciones que respondan a las necesidades de los estudiantes en contextos culturales y sociales diversos (adaptabilidad). Por su parte, el **logro de aprendizajes relevantes** guarda relación con el derecho de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos de recibir educación pertinente, aceptable y culturalmente adecuada (aceptabilidad y adaptabilidad) (INEE, 2015c).

Desde 1993 y hasta 2012, en México, se fue ampliando el marco de obligatoriedad de la educación, el cual pasó del nivel de primaria, secundaria y preescolar a la educación media superior. En el año 2013 con la Reforma Educativa se delineó la política educativa del sexenio 2013-2018, misma que enfatizó el concepto de calidad de la educación.

Ahora bien, garantizar el derecho a la educación, reconociendo su rol en el ejercicio de otros derechos humanos, implica la identificación de la escuela como el factor que mayor impacto positivo puede tener en el aprendizaje de los estudiantes, por encima de cualquier otro factor del sistema educativo (Cevallos, 2016). Sin embargo, las acciones de las escuelas no son suficientes por sí solas para responder al ejercicio del derecho a la educación de sus estudiantes, debido a la complejidad de los escenarios y contextos en los que éstas se ubican y a la profunda inequidad de la sociedad mexicana; así como a la

compleja arquitectura institucional del sistema educativo⁷ y de las políticas educativas que se implementan, las cuales pueden fomentar o impedir el mejoramiento de la calidad educativa.

Bajo una perspectiva de derechos, es necesario también concebir a las escuelas como escuelas singulares, con características, dinámicas y retos propios, no como el último eslabón de la política educativa, tal como lo expresa Ezpeleta (1989) "las escuelas no "reflejan" la normativa. Desde sus condiciones sociales, culturales y materiales específicas, cada una "refracta" los elementos formales y comunes y produce con éstos una síntesis particular." En este modo de existir de cada institución es indispensable reconocer que las escuelas multigrado, las cuales se ubican en localidades generalmente aisladas, cobran vida a partir de las niñas, niños adolescentes y maestros concretos que viven múltiples procesos que toman cuerpo en cada establecimiento.

Las **escuelas multigrado** forman parte del servicio educativo público de educación básica, que se ofrece a la niñez que vive en comunidades rurales, predominantemente indígenas y migrantes, en condiciones de pobreza, aislamiento y marginación. A pesar de que la normatividad vigente sobre escuelas multigrado es poco clara,⁸ se puede caracterizar a estas escuelas a partir de tres dimensiones básicas: pedagógica-didáctica, institucional-organizacional y contextual.

- *Dimensión pedagógica-didáctica:* refiere al proceso de enseñanza que promueve la figura docente para propiciar el aprendizaje de los contenidos educativos, por parte

⁷ Del Castillo (2012) sostiene que el cambio en el sistema educativo mexicano se caracteriza por ser unidireccional, del centro a los estados bajo un sistema educativo jerárquico que permite una implementación de políticas de arriba hacia abajo y de forma homogénea sin considerar las necesidades de los contextos estatales. Según la autora, este tipo de gestión adopta los postulados y herramientas de la Nueva Gestión Pública; de este modo responde a los cambios impulsados por las grandes tendencias internacionales, a la vez que usa una legitimidad sustentada no en un acuerdo de políticas educativas sino en pactos políticos cupulares corporativos entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), los cuales favorecen que los cambios hayan sido soluciones parciales que no ponen en riesgo los intereses de los protagonistas de los acuerdos cupulares ni la estabilidad del sistema educativo. Es por lo anterior, que ha prevalecido una gobernabilidad a costa de la calidad y las políticas educativas han seguido un patrón de cambio gradual e incremental que favorece una continuidad en el tiempo, en especial en la dimensión técnica de las políticas.

⁸ En el Acuerdo 592 (SEP, 2011) y en el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria (SEP, 2017) se refiere a estas escuelas principalmente en relación con su organización escolar y número de docentes; mientras que la investigación educativa enfatiza otros aspectos como la gestión del aprendizaje y la gestión escolar en las escuelas multigrado, los procesos de desarrollo de los estudiantes, así como la diversidad y heterogeneidad del grupo (Juárez & Rodríguez, 1-15; Little, 2004; Popoca, 2014; Rockwell & Garay, 2014) (Ver también la discusión sobre el concepto de escuela multigrado INEE, en prensa)

de estudiantes con diferentes edades, grados (de 2 a 6), niveles de aprendizaje y diversidad (cultural, de edades, étnica y discapacidad), en un mismo tiempo y lugar. Este proceso incluye la adecuación curricular de diferentes programas de estudio, de acuerdo con los niveles y grados de los estudiantes que asisten a una misma clase, así como el desarrollo de dinámicas de organización de clase por grados, ciclos, proyectos, temas comunes, tutorías, etcétera; y una evaluación ajustada a las condiciones complejas en las que se desarrolla la práctica pedagógica.

- *Dimensión institucional-organizacional:* refiere a la gestión escolar que realizan las figuras docentes, las cuales son responsables de las actividades de enseñanza, directivas y administrativas. En este sentido, la función directiva, generalmente, está a cargo de una figura docente, quien es responsable principalmente de las actividades pedagógicas, pero además de las actividades propias de la gestión escolar (control escolar, gestión de programas, relación con madres y padres de familia y la comunidad, así como convivencia escolar).⁹

Un elemento esencial de la gestión escolar en este tipo de escuelas es el involucramiento de la comunidad educativa, la cual participa en el sostenimiento del servicio educativo, especialmente a través de la aportación de cuotas escolares, la dotación de espacios, construcción, rehabilitación y mantenimiento de la escuela, alojamiento y alimentación de las figuras docentes y/o la contraloría social de los programas federales que benefician a estas escuelas.

- *Dimensión contextual:* refiere a las condiciones demográficas y socioeconómicas de las zonas en las que se ubican las escuelas multigrado, las cuales se encuentran, en su mayoría, en contextos rurales, localidades de menos de 2 500 habitantes, con altos niveles de marginación social, aislamiento y dispersión.¹⁰

En síntesis, estas tres dimensiones son fundamentales para configurar el hecho educativo en las escuelas multigrado, debido a que la práctica de enseñanza-aprendizaje se

⁹ Debido al aislamiento en el que se encuentran estas escuelas es común que los docentes deban desplazarse hasta algún centro urbano para responder a cualquier requerimiento administrativo desde la supervisión de zona.

¹⁰ De acuerdo con el Marco General de Escuelas del INEE (2017b), 79% de las escuelas multigrado se encuentran en localidades de alta y muy alta marginación; siendo multigrado 80% de las escuelas ubicadas a más de 3 kms. de una carretera pavimentada y a más de 5 kms. de una ciudad.

encuentra situada en una escuela con características particulares: una organización escolar y un contexto que condicionan, en gran medida, las prácticas de enseñanza, y los ambientes y logros de aprendizaje de los estudiantes que habitan en zonas rurales.

De tal forma, estas escuelas presentan características, dinámicas y oportunidades que contrastan notoriamente con la concepción de escuela “normalizada” en el discurso tradicional de la política educativa. Este discurso se construye alrededor de una escuela ideal de organización completa, determinada por un currículo graduado, que cuenta con una planta docente y un director, localizada en comunidades urbanas y con acceso a medios de comunicación. Sin embargo, la realidad de las escuelas públicas multigrado en México dista mucho de esta imagen homogénea y cuestiona este ideal, que prioriza a la escuela urbana como referente e ignora la cualidad de la escuela rural.

Concebir a la escuela rural como una institución incompleta conlleva a otorgarle una condición de minusvalía respecto de la escuela graduada urbana y desconoce el valor que implica establecer una escuela en poblaciones pequeñas y dispersas; así como desconocer que allí trabajan maestros que hacen posible la educación para los NNA que habitan en esos contextos y que tienen derecho a acceder a una educación de calidad como cualquier otro habitante en cualquier lugar del país.

Por otra parte, la educación de calidad para todos los niños y adolescentes implica lograr una fluida articulación entre lo educativo y lo social ya que, la relación pedagógica se da entre personas, entre un maestro y un estudiante y en los grupos multigrado muy comúnmente entre los propios estudiantes, y en ella se da el proceso de construcción de conocimiento, razón de ser de las prácticas educativas. Pero también se trata de una relación entre dos instituciones: la familia y la escuela. Por una parte, el estudiante es portador de los atributos familiares y de su comunidad de origen (pertenencia social, su modo de vestir, su lengua materna, sus inquietudes y su comportamiento). Al mismo tiempo, su maestro es parte de una compleja institucionalidad cuya expresión más visible es la escuela, pero que trasciende a ella ya que en el modo de ejercer su tarea diaria pone en práctica normas y misiones definidas por la escuela, pero especialmente por el sistema educativo. Por ejemplo, los horarios de las clases, el calendario escolar, los contenidos curriculares, las normas de disciplina o el modo de enseñar se enmarca en políticas y normas institucionales (López, Corbetta y Seinberg, 2006).

En síntesis, valorar el cumplimiento del derecho a la educación de los NNA que habitan en comunidades rurales requiere considerar una mirada amplia de las escuelas multigrado que no las aborde como escuelas aisladas e incompletas, desde una visión solo centrada en la diferencia respecto a las escuelas de organización completa y graduadas sino más bien como un servicio educativo con relevancia propia y necesidades específicas. Sin duda, es necesario que las acciones que desarrolle la escuela sean acompañadas por otras efectuadas en el contexto social; sin embargo, el desafío educativo consiste en desarrollar una oferta que responda al conocimiento de las particularidades de las comunidades en las que se ubican las escuelas multigrado. Además, deben ser situadas en la estructura del sistema educativo mexicano y analizadas desde las acciones públicas que las constituyen y atraviesan. La evaluación que aquí se presenta, por tanto, aborda y valora la política educativa a través de un enfoque de derechos humanos que enfatiza la atención equitativa a estas escuelas por parte del Estado mexicano.

1.2. Metodología de la evaluación

La evaluación del diseño y de la implementación de la política educativa a nivel nacional se desarrolló bajo un enfoque mixto, durante 2017-2018. El trabajo de campo fue realizado en colaboración con la Universidad Iberoamericana y la Red Temática de Investigación en Educación Rural y desarrollado durante el primer semestre de 2018.

El **objetivo general** de la evaluación fue valorar las intervenciones públicas de atención a la educación multigrado del tipo básica, considerando la coherencia, coordinación inter e intra institucional, articulación, equidad, adaptabilidad, suficiencia y pertinencia en el nivel macro, meso y de la micro implementación. Los **objetivos específicos** fueron los siguientes:

- Analizar las intervenciones federales que atienden la educación multigrado.
- Analizar la articulación de las intervenciones federales en el nivel meso de implementación de la política, así como el diseño e implementación de intervenciones específicas estatales para la atención a escuelas multigrado.
- Analizar, en el nivel micro de la política la forma en que las intervenciones federales y estatales son implementadas.

- Establecer los resultados de la implementación de dichas intervenciones (u omisiones), cuáles fueron las razones por las que se lograron y los efectos previstos que se alcanzaron; así como valorar el conjunto de restricciones y oportunidades en el que se implementa la política educativa en cuestión.
- Formular recomendaciones viables para normar e institucionalizar acciones públicas que garanticen la educación de calidad y equidad de las niñas, niños y adolescentes mexicanos que asisten a escuelas multigrado.

Como se muestra en la figura 1 que se presenta a continuación, la evaluación se desarrolló en **tres niveles de análisis**:¹¹ 1) el de la *macro política*, en el que se indaga cuestiones relacionadas con el diseño o “arquitectura” de la política educativa y programas en cuestión; 2) el de la *meso política*, en el que se indaga sobre los procesos de adaptación regional de la política federal y los problemas de operación, así como la existencia de acciones públicas locales; y, 3) el de la *micro política*, que se enfoca exclusivamente en los efectos y resultados de la política educativa en la escuela. Cada nivel incluye las principales preguntas que orientaron la evaluación, así como las dimensiones de análisis y criterios de evaluación respectivos.

Las siete dimensiones de análisis consideradas fueron las siguientes: 1) Currículo, materiales y prácticas educativas, 2) Formación inicial y formación continua, 3) Condiciones laborales y de prestación del servicio, 4) Acompañamiento y supervisión, 5) Gestión escolar, 6) Infraestructura y equipamiento, y, 7) Evaluación y seguimiento de programas. Para simplificar el análisis que se presenta en este informe, las primeras seis dimensiones se reagruparon finalmente en tres ejes: pedagógico, de gestión escolar y de desarrollo profesional docente en el caso de la SEP o condiciones de prestación del servicio en el caso del CONAFE. La séptima dimensión fue un componente transversal en los diferentes ejes.

Cada dimensión se valoró a través de un conjunto de **criterios de evaluación** conforme al nivel analizado, estos fueron pertinencia y equidad, suficiencia, oportunidad y eficacia y, articulación, coordinación, coherencia y adaptabilidad. Asimismo, se consideraron **referentes de mejora** para cada dimensión valorada, mismos que se construyeron

¹¹ Los niveles de análisis, así como los criterios de evaluación tomaron como base en los planteamientos del Modelo de Evaluación de Políticas y Programas Educativos de la DEPPE del INEE (2015c).

fundamentalmente a partir de la normatividad y de las recomendaciones de estudios e investigaciones previos en la materia.

Figura 1. Niveles de análisis de la evaluación



Fuente: elaboración propia

El enfoque **mixto** trabajado incluyó análisis de tipo cuantitativo y cualitativo. Para el **análisis cuantitativo** se utilizaron métodos estadísticos descriptivos con la finalidad de brindar un panorama general de la educación multigrado y su magnitud en el Sistema Educativo Nacional (SEN). Este análisis exploró primero, las características de las escuelas multigrado respecto a los tres niveles educativos de educación básica (preescolar, primaria y secundaria), en relación a los tipos de servicio, el tipo de sostenimiento, el ámbito en el que se localizan las escuelas, el grado de marginación y el tipo de aislamiento de la localidad donde se ubican las mismas y la distribución de las escuelas multigrado del país por entidad federativa. Finalmente, se analizaron los niveles de logro que obtuvieron los estudiantes de sexto de primaria y tercero de secundarias en las escuelas multigrado, en comparación con las escuelas no multigrado de educación básica.

La exploración estadística se efectuó a partir de los indicadores generados por el INEE en las bases de datos de 1) Indicadores Educativos 2016-2017 del Panorama Educativo de México de Educación Básica y Media Superior, 2) Marco General de Escuelas (MGE), la

cual concentra información del formato 911 de la Secretaría de Educación Pública (SEP) correspondiente al Ciclo Escolar 2016-2017, 3) Prueba de logro Planea en su modalidad ELCE (Evaluación del Logro referida a Centros Escolares) para el año 2015-2016.

Por su parte, el **análisis cualitativo**, estructurado a partir de una matriz de evaluación,¹² construida *ad-hoc* para esta temática,¹³ abordó las fases de diseño e implementación de las políticas a través del análisis de instrumentos normativos y la realización de entrevistas semiestructuradas a funcionarios federales y estatales de la SEP y del CONAFE, así como de visitas a escuelas, donde se entrevistó a figuras docentes y a padres y madres de las comunidades. En el nivel macro, se realizó un análisis de las áreas más relevantes de la política educativa federal y se realizaron 15 entrevistas en 6 dependencias federales, las cuales se detallan a continuación.

Tabla 1. Entrevistas realizadas a autoridades educativas federales (nivel macro)

Área o institución	Entrevistas
Dirección General de Materiales Educativos - SEP	1
Dirección General de Desarrollo Curricular - SEP	1
Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa - SEP	5
Dirección General de Educación Indígena - SEP	2
Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica - SEP	1
Consejo Nacional de Fomento Educativo	5
Total	15

Fuente: elaboración propia

En el nivel meso se realizaron estudios de siete casos críticos estatales,¹⁴ con el propósito de conocer en profundidad la problemática de la educación multigrado, ya sea en estados que contaran con una importante cantidad de escuelas multigrado o en aquellos que implementen acciones específicas para estas escuelas. Los estados visitados fueron:

¹² La matriz es un instrumento que integra las principales dimensiones, variables, indicadores, técnicas, fuentes y preguntas orientadoras de la evaluación. Su principal objetivo consiste en brindar coherencia, articulación y validez al diseño de la evaluación y al análisis de la información recabada en el trabajo de campo. Se optó por construir una matriz para la SEP y otra para el CONAFE debido a que cada institución requería definiciones diferentes en cada dimensión analizada.

¹³ La matriz es una herramienta que integra las principales dimensiones, variables, indicadores, técnicas, fuentes y preguntas orientadoras de la evaluación. Su principal objetivo consiste en brindar coherencia, articulación y validez al diseño de la evaluación y al análisis de la información recabada en el trabajo de campo. Se optó por construir una matriz para la SEP y otra para el CONAFE debido a que cada institución requería definiciones diferentes en cada dimensión analizada.

¹⁴ Los casos críticos, según Bent Fkyvbjerg (2001 citado por Giménez, 2012) son aquellos que tienen importancia estratégica en relación con un problema general; se trata de casos que representan el escenario más favorable (o más desfavorable) para la confirmación (o invalidación) de una proposición o de una hipótesis.

Chiapas, Durango, Guanajuato, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz y Yucatán. En este nivel se entrevistaron autoridades estatales de las siguientes dependencias:

Tabla 2. Dependencias a nivel estatal consideradas para las entrevistas

Secretarías de Educación Estatales	Delegaciones del CONAFE
<ul style="list-style-type: none"> • Áreas de preescolar, primarias y telesecundarias • Áreas de educación indígena • Áreas encargadas de operación de programas federales • Área de formación docente • Autoridades Estatales de Infraestructura Física Educativa • Áreas Estatales de Evaluación • Área de planeación educativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Titular de la Delegación Estatal • Jefe de Programas Educativos • Secretaría Técnica • Equipo Técnico

Fuente: elaboración propia

Finalmente, en el nivel micro, se pretendió observar cómo las políticas educativas se inscriben en las escuelas multigrado y centros comunitarios e identificar el abanico de diferencias, escenarios y contextos. Para ello, se realizaron 31 visitas a escuelas multigrado de los tres niveles de la educación básica en tres de los estados considerados a nivel meso: Durango, Guanajuato y Yucatán. En total se realizaron 22 visitas a escuelas de la SEP, en sus servicios general, indígena y telesecundaria, y 9 a escuelas comunitarias del CONAFE. Se entrevistaron a supervisores, docentes, padres y madres de familia. La siguiente tabla resume el número de entrevistas realizadas y las figuras entrevistadas en el nivel meso y micro.

Tabla 3. Número de entrevistas y figuras entrevistadas a nivel meso y micro

Estados	Subsistema	Entrevistas		Figuras entrevistadas				Total figuras
		Meso	Micro	AE*	FSA**	Docentes / LEC***	Madres / Padres	
Chiapas	CONAFE	1	-	16	-	-	-	16
	SEP	5	-	45	-	-	-	45
Durango	CONAFE	1	8	8	6	3	10	27
	SEP	5	18	39	7	10	29	85
Guanajuato	CONAFE	1	7	10	8	3	15	36
	SEP	5	17	21	6	8	12	47
San Luis Potosí	CONAFE	1	-	11	-	-	-	11
	SEP	4	-	27	-	-	-	27
Sinaloa	CONAFE	1	-	21	-	-	-	21
	SEP	7	-	40	-	-	-	40
Veracruz	CONAFE	5	-	14	-	-	-	14
	SEP	3	-	54	-	-	-	54
Yucatán	CONAFE	1	7	8	8	3	12	31
	SEP	5	21	38	22	10	51	121
Total		45	78	352	57	37	129	575
		123						

* AE: Autoridades Educativas

** FSA: Figuras de Supervisión y Acompañamiento

*** LEC: Líderes para la Educación Comunitaria (CONAFE)

Fuente: elaboración propia

Por último, la evaluación se realizó acorde con los principios delineados en la normatividad del INEE para el desarrollo de las evaluaciones: la mejora de la calidad y equidad educativa; la equidad, la justicia de la evaluación, el reconocimiento, valoración y atención a la diversidad en los procesos de desarrollo e interpretación de la evaluación; y la participación de los sujetos interesados en el qué, cómo y para qué evaluar (INEE, 2015c).¹⁵

¹⁵ Para mayores detalles acerca de la metodología de evaluación puede encontrarse en el Anexo I.

2. LAS ESCUELAS MULTIGRADO EN MÉXICO. RELEVANCIA DEL PROBLEMA PÚBLICO

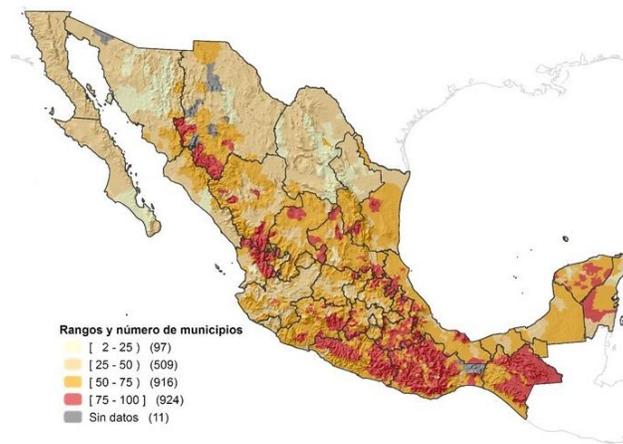
2.1 Especificidades del ámbito rural mexicano

México enfrenta enormes retos en la atención educativa. De acuerdo con INEE-IIPE UNESCO (2018), es un país que enfrenta un escenario difícil, debido a aspectos demográficos tales como el tamaño de la población, el peso de habitantes en edad escolar, su dispersión en el territorio y la diversidad cultural. Es una de las naciones más grandes del mundo (está dentro de los 12 países más poblados de casi 200 países), y la segunda en América Latina, en el territorio mexicano habitan casi 125 millones de personas, mientras que en Brasil hay una población algo superior a 200 millones de habitantes. El resto de los países de la región se diferencian con poblaciones algo superiores a 40 millones (Colombia o Argentina) y a tres millones (Panamá y Uruguay).

México es un país con una proporción alta de personas en la niñez o la adolescencia, así cuenta con 42 niñas y niños de hasta 14 años de edad por cada cien personas de entre 15 y 65 años. En términos socioeconómicos, aunque México es uno de los países con PIB per cápita más alto de América Latina, \$8,910.3 dólares estadounidenses; está caracterizado por una fuerte desigualdad social (índice de Gini de 43.4) (Banco Mundial, 2019¹⁶), ya que 43.6% de la población se encuentra en situación de pobreza, lo que representa a poco más de 53 millones de personas (CONEVAL,2017b).

¹⁶ Datos para 2017 en el caso del PIB per cápita y 2016 en el del coeficiente GINI de desigualdad.

Mapa 1. Porcentaje de la población en situación de pobreza por municipio 2015



Fuente: La pobreza en los municipios de México, 2015 (CONEVAL, 2017a).

Por otra parte, cuenta con un tercio de su población geográficamente dispersa, y con una gran diversidad cultural y lingüística. 77% de su población se concentra en ciudades y el 23% restante en pequeñas localidades rurales, dispersas en todo el territorio nacional –de las 192 247 localidades que hay en el país, 98% son rurales y 139 156 tienen menos de 100 habitantes–. México es uno de los países con mayor diversidad cultural, pues existen 68 grupos étnicos originarios, cuya población habla 364 lenguas distintas (INEE, 2018g). En 2015, 1 de cada 10 mexicanos era indígena y 1 de cada 100 se autoreconoció como afrodescendiente, además se estima que la población hablante de alguna lengua indígena era de 7.4 millones, de los cuales 909 356 personas no hablan español (INEE, 2017c).

Durante la segunda mitad del siglo XX y los inicios del XXI, el sistema educativo mexicano ha avanzado de forma significativa en términos de expansión de la educación básica. Según el Panorama Educativo de México 2017 (INEE, 2018e), el Sistema Educativo Nacional (SEN) está muy próximo a alcanzar la asistencia universal en educación primaria y secundaria, ya que “la tasa de asistencia de la población de 6 a 11 años de edad pasó de 95.9 a 97.7% de 2010 a 2015; la de 12 a 14 años aumentó 1.1 puntos porcentuales (de 91.2 a 93.3%)” (INEE, 2018e, p. 15). No obstante, aún no asiste a la escuela más de un cuarto del total de niños de 3 a 5 y de 15 a 17 años; además, la tasa de asistencia del primer grupo de edad no registra aumentos importantes en el periodo analizado (de 71 a 73.1%), mientras que la del segundo grupo aumentó 6.2 puntos porcentuales (73.2% en 2015) (INEE, 2018e).

De acuerdo con el INEE (2018e), se estima que en México viven 26.6 millones de niñas, niños y adolescentes (NNA) en edad de cursar la educación básica (de 3 a 14 años), de los cuales un poco más de 7 millones (26.5%) habitan en 188 mil localidades rurales, 74% de éstas tienen una población menor a 100 habitantes. Como se puede observar en la tabla siguiente, la dispersión de la población rural en nuestro país es una condición que hace compleja la universalización de la educación básica.

Tabla 4. Número y porcentaje de localidades a nivel nacional por ámbito y tamaño

Total de localidades nacional	Urbanas nacional	Rurales nacional	Relación de habitantes en comunidades rurales			
			Rurales menos de 100 hab.	Rurales 100 a 499 hab.	Rurales 500 a 999 hab.	Rurales 1000 a 2499 hab.
100%	2%	98%	74%	18%	5%	3%
192 247	3 651	188 596	139 561	33 947	9 430	5 658

Fuente: elaboración propia a partir de INEE (2018e, p. 75) con información del Censo de Población y Vivienda 2010.

Considerar a la escuela rural también implica tomar en cuenta el territorio en el que estas escuelas se localizan, así como las actividades de las personas que ahí habitan; es decir, ir más allá del criterio demográfico mediante el reconocimiento de otras variables como el empleo, el medio ambiente, la homogeneidad de las comunidades, entre otras, que permitan caracterizar las particularidades de la urbanidad y la ruralidad, como se señala en la tabla siguiente:

Tabla 5. Variables que caracterizan a lo urbano y rural

Variables	Características de las zonas rurales y urbanas
Empleo	En las zonas rurales la población se ocupa mayormente en actividades agrícolas; mientras que en las zonas urbanas existe mayor diversidad ocupacional con predominio de actividades de servicios e industriales.
Medio ambiente	En las zonas rurales, debido a sus actividades económicas las personas se encuentran expuestas en mucho mayor medida a las condiciones del medio ambiente natural, mientras que en las ciudades, el ambiente artificial marca una separación con el medio natural.
Tamaño de las comunidades y densidad poblacional	El uso particular del suelo y la necesidad del trabajador rural de permanecer cerca de la tierra que cultiva, entre otras, plantea una relación inversa entre el porcentaje de población dedicada a la agricultura y el tamaño de las comunidades. En otras palabras, los agricultores no suelen vivir en grandes aglomeraciones, por ello la densidad poblacional en las zonas rurales es menor.
Homogeneidad de la población	Se atribuye homogeneidad a la población en comunidades rurales en lo referente a sus características psico-sociales (lenguaje, creencias, tradiciones, opiniones, etc.). Esto se debe a que éstas son pobladas mayoritariamente “por

Variables	Características de las zonas rurales y urbanas
	su propia gente". En las ciudades, en cambio, se registran variados orígenes entre su población.
Menor estratificación y diferenciación social	Las ciudades representan espacios de alta complejidad social en lo relativo a la estratificación y diferenciación social. Mientras que las comunidades rurales, en cambio, manifiestan mayor emigración de los individuos y familias que se ubican en los extremos sociales: extrema riqueza o pobreza. De esta manera se mantendría la homogeneidad social, asociada a la homogeneidad en las ocupaciones.
Movilidad social	Cambiar frecuentemente de empleo, de domicilio o de "posición socioeconómica", no es común en las comunidades rurales. Éstas más bien se caracterizan por la permanencia de sus pobladores en las mismas comunidades y ocupaciones por largos períodos, incluso por varias generaciones; muchos hijos heredan la ocupación de sus padres agricultores.
Flujo migratorio	La dirección de las migraciones es de las comunidades rurales hacia las ciudades, y de las ocupaciones agrícolas hacia las urbanas; es decir, un flujo unidireccional rural-urbano. Sólo las catástrofes o crisis se visualizan como posibles razones de un flujo migratorio inverso.
Sistemas de integración social	La baja densidad poblacional y la homogeneidad social, principalmente, hacen que el "área de contacto social" de los pobladores rurales sea sumamente estrecha. Mientras en las ciudades siempre existe la posibilidad de "conocer a distintas personas", en las comunidades rurales las relaciones son básicamente entre sí y con sus familias.

Fuente: (V. Torres & Zamora Ureña, 2007).

El esquema que separa claramente lo rural y urbano anteriormente presentado es cuestionado desde otros enfoques, los cuales señalan que la oposición entre ambos ámbitos no da cuenta de otros fenómenos que definen a los espacios rurales y es mejor plantear la existencia de un continuum de situaciones o un gradiente de posibilidades:

El desarrollo de actividades no agropecuarias como industrias y servicios; la creciente diversidad de ocupaciones de la población rural, incluso en actividades no agrarias como por ejemplo en la prestación de servicios informáticos, en la producción de artesanías, en la construcción, en el turismo; la revalorización del campo como un lugar de residencia permanente o temporal (hoteles, parques temáticos, turismo de estancias, turismo aventura); la creciente preocupación por el tema ambiental y el desarrollo de prácticas orientadas a la sostenibilidad ambiental; el avance de la biotecnología en materia de productos agrarios; la mayor integración de la cadena agroproductiva y comercial con organizaciones instaladas en el ámbito rural, en las ciudades y pueblos, y en el extranjero; la extensión de las comunicaciones en sectores aislados geográficamente; son solo algunas de las características de muchos contextos rurales actualmente (Ministerio de Educación Argentina, s/f, p. 6).

En esta segunda perspectiva se abandona la idea de lo rural como un sector económico de la producción y se introduce la categoría de territorio, con variadas dinámicas y en continua transformación. El territorio puede considerarse como espacio construido por los grupos sociales a través de sus trayectorias y de las interacciones que los vinculan entre sí, así, el territorio no es estático, sino más bien es un campo de relaciones cambiantes, de manera tal que, cuando las relaciones cambian, se transforma el territorio y sus posibilidades de representación (Plencovich, 2009, citado en Ministerio de Educación Argentina, s/f).

2.1.1 Características de la niñez rural y sus comunidades en México

Las NNA de México que viven en comunidades rurales enfrentan severas desventajas sociales y económicas (véase tabla 6) que les colocan en situación de vulnerabilidad para el ejercicio de sus derechos, entre ellos el derecho a la educación.

Esta condición puede observarse en diversos indicadores (tabla 6), entre ellos, el porcentaje de NNA en situación de pobreza extrema (22.6%) que es 5 veces mayor en el ámbito rural respecto a las ciudades con más de 100 mil habitantes (4.2%); mientras que el porcentaje de NNA no pobres es considerablemente menor en las localidades rurales respecto de las urbanas, 5.6% y 27.1% respectivamente (UNICEF-CONEVAL 2015). Por otro lado, la desnutrición (INSP, 2012) y el trabajo infantil (UNICEF, 2009) son prácticamente dos veces mayores en las zonas rurales.

Tabla 6. Indicadores de condiciones socioeconómicas por ámbito

Indicador	Rural	Urbano
Porcentaje de NNA en pobreza extrema	22.6	4.2*
Porcentaje de NNA no pobres ni vulnerables	5.6	27.1*
Porcentaje de NNA con carencias de alimentación	35.0	22.2*
Prevalencia de desnutrición infantil	20.9	11.1
Porcentaje de incidencia de trabajo infantil (NNA de entre 5 y 17 años)	15.6	8.6*
Porcentaje de la población (15 años o más) en condición de analfabetismo	12.9	2.02*
Años de escolaridad media de población de 25 años o más	6.1	10
Porcentaje de NNA con carencias de calidad de la vivienda	22.7	9.5*
Porcentaje de NNA con carencias en los servicios básicos de la vivienda	60.2	4.7*
Porcentaje de viviendas con piso de tierra	9.5	1.1

*Población urbana de más de 100 mil habitantes.

Fuente:(Elaboración propia a partir de UNICEF – CONEVAL, 2015; INSP, 2012; UNICEF, 2009; INEE, 2018e; INEGI, 2015b, 2015a).

Las familias de estos NNA enfrentan otras desventajas sociales, resultado de la acumulación intergeneracional de desigualdades, tales como bajos ingresos, altas tasas migratorias, deficiencia en los medios de comunicación y transporte, dificultad en el acceso a servicios de salud y bajas tasas de escolaridad en la población juvenil y adulta, entre otras (CONAPO, 2010 citado en INEE, 2017d). En este sentido, el analfabetismo es seis veces mayor (INEGI, 2015b) y la escolaridad media de la población adulta es 3.9 años menor en las comunidades rurales (INEE, 2018c). Estas desigualdades se agudizan debido a la marginación y dispersión geográfica de las comunidades, así como a conflictos ambientales y sociales, especialmente los relacionados con la inseguridad, violencia armada y desplazamientos forzados, así como con los procesos migratorios que viven muchas familias.

Las problemáticas que enfrentan estas comunidades se vinculan con dos grandes carencias en el ejercicio del derecho a la educación de sus NNA. La primera, como se señaló en la introducción, es que, a pesar de los esfuerzos del Estado por alcanzar la cobertura universal en educación básica, todavía existen NNA que no asisten a la escuela y los porcentajes son significativamente mayores en las zonas rurales respecto a las urbanas (INEE, 2018c). UNICEF (2016) estima que 26.6% de las niñas y niños rurales (NN) de 3 a 5 años (preescolar) no asisten a la escuela. Este porcentaje se reduce a 1.7 en el caso de las NN en edad de cursar la primaria; mientras que para las y los adolescentes de 12 a 14 años (secundaria) en localidades rurales el porcentaje es de 9.48%. Por su parte, el CONAFE (2014) identifica a más de 71 mil NNA en edad de cursar la educación básica que viven en las localidades rurales más pequeñas y dispersas que no asisten a la escuela.

La segunda carencia es que las NNA que sí asisten a escuelas multigrado acceden y tienen una experiencia educativa en condiciones de inequidad, además desarrollan trayectorias educativas desiguales y excluyentes, puesto que el diseño y operación de la educación de las escuelas multigrado atendidas por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) presentan características que no favorecen la suficiencia, pertinencia y equidad del servicio en estos contextos.

En este sentido, las carencias en términos de acceso y permanencia en la escuela no se relacionan solo con los factores del contexto anteriormente señalados. En gran medida se relaciona con las características de la oferta del servicio educativo y con la política educativa

en general. Destacan la ausencia de un modelo educativo para las escuelas de la SEP, que incluye entre otras cosas, una inadecuada formación inicial y continua para docentes (INEE, 2017a; Rosas, 2006), y la dificultad de articular un currículo nacional extenso (Arteaga, 2011; SEP, 2006; Weiss, 2000). También se ha reportado la carencia de un sistema de gestión focalizado en este tipo organización; así como la falta de priorización de escuelas multigrado en acciones públicas y la insuficiencia de la supervisión y apoyo pedagógico y administrativo para estas escuelas (INEE, 2018f; Juárez, 2013; Rosas, 2003). En el caso de la educación comunitaria del CONAFE, aunque sí existe un modelo educativo específico, esta modalidad se encuentra desarticulada de otras áreas y acciones del sector, ejerce limitados recursos presupuestarios y sus figuras educativas son jóvenes que no poseen el perfil profesional para implementar el servicio educativo (CONEVAL, 2012; INEE, 2017a).

Se observa también, la existencia de condiciones precarias en la operación del servicio educativo en escuelas de ambos tipos, las cuales incluyen una sobrecarga administrativa para el docente, al ejercer muchas veces funciones de director de manera simultánea, así como una falta de incentivos para la selección y permanencia en estas escuelas; un escaso cumplimiento de la normalidad mínima y la insuficiencia y falta de pertinencia de la infraestructura y del material educativo (Ezpeleta, 1997, 2006; Ezpeleta & Weiss, 2000; González, 2009; INEE, 2016c, 2016d, 2017d; Juárez, Vargas, & Vera, 2015). El cuadro siguiente sintetiza las causas internas y externas mencionadas anteriormente.

Tabla 7. Causas asociadas al problema

	Causa central	Causas derivadas
Causas externas	Altos niveles de marginación agudizados por la dispersión geográfica de las comunidades	Bajos ingresos
		Inseguridad alimentaria
		Condiciones precarias de vivienda
		Falta de servicios públicos básicos (principalmente salud y educación)
		Trabajo infantil
		Falta de atención a necesidades específicas de la población, por ejemplo, atención a la discapacidad
		Baja escolaridad de los padres
		Falta de insumos culturales (libros, materiales) que apoyen al trabajo escolar
	Migración	Condiciones precarias de vivienda
		Falta de redes sociales de apoyo
Barreras culturales, las cuales incluyen la comunicación inadecuada en las lenguas maternas		
Inseguridad	Violencia armada	
	Ruptura del tejido social	
Causas internas	Ausencia de un modelo SEP multigrado	Inadecuada formación inicial y continua para docentes
		Dificultad para articulación entre grados un currículo nacional extenso
		Falta de materiales pertinentes
		Modelos tradicionales de enseñanza son inadecuados.
		Material educativo no dirigido a multigrado
		Falta de vinculación entre culturas escolares y familiares-comunitarias
	Diseño de sistema educativo basado en escuelas de organización completa	Falta de priorización de escuelas multigrado en programas y acciones
		Ausencia de articulación entre políticas
		Escasa supervisión y acompañamiento
		Perfiles no idóneos de figuras educativas para escuelas multigrado
	Condiciones precarias de operación del servicio	Sobrecarga administrativa para el docente
		Insuficiencia del personal administrativo de apoyo
		Falta de cumplimiento de la normalidad mínima, especialmente en relación al ausentismo.
		Deserción docente
		Falta de incentivos para la selección y permanencia en estas escuelas
		Infraestructura y material educativo insuficiente

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de la bibliografía sobre el tema.

Las condiciones mencionadas en que se ofrece el servicio educativo mencionadas tienen importantes efectos en los estudiantes y en el ejercicio de su derecho a la educación. De forma breve, se destaca en primer lugar, una alta rotación de docentes y figuras educativas en las escuelas multigrado (Ezpeleta & Weiss, 2000; Jacobo, Ibarra, & Armenta, 2016; Juárez et al., 2015; Rosas, 2003; SEP, 2006), lo que dificulta su formación continua

específica para la educación multigrado y el establecimiento de vínculos sólidos con las comunidades. En segundo lugar, se presenta una alta tasa de abandono y baja eficiencia terminal de los estudiantes que asisten a escuelas multigrado.¹⁷ En el caso de escuelas primarias, la tasa total de abandono en las de tipo general no multigrado es 0.7%, en cambio es del 2.9% en escuelas comunitarias del CONAFE, del 0.9% en escuelas generales multigrado y del 1.4% en escuelas indígenas multigrado. En las telesecundarias, las escuelas no multigrado tienen una tasa de abandono del 5.2%, la cual aumenta a 7.3% en el caso de multigrado y a 12.7% en el caso de secundarias comunitarias.

Por otra parte, la tasa de eficiencia terminal también demuestra la vulnerabilidad de los estudiantes en estas escuelas, particularmente en las comunitarias. Las primarias generales no multigrado tienen una eficiencia terminal de 97.3% y las generales multigrado presentan un ligero aumento de 98%, pero en las indígenas multigrado y comunitarias la tasa baja al 94.2 y 71.4%, respectivamente. En el caso de secundaria, mientras que las telesecundarias generales tienen una tasa de 86.1%, las multigrado 79.1% y las comunitarias de solo el 74.5%.¹⁸

Aunado a los problemas mencionados, los resultados educativos que presentan los estudiantes de las zonas rurales son bajos, observándose una brecha significativa con los estudiantes que habitan en zonas urbanas. Por ejemplo, los resultados nacionales del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) 2015, en sexto de primaria, señalan que, en matemáticas, 70.9% de los estudiantes de localidades menores a 500 habitantes se encuentra en el nivel I (nivel más bajo), 15.9% en nivel II, mientras que solo 9.7% están en nivel III y 3.5% en nivel IV (nivel más alto). Por su parte, los estudiantes de ciudades mayores a 100,000 habitantes presentan la siguiente distribución: 54.5% se encuentran en el nivel I, 20.5% en el nivel II, 16% en el nivel III y en el nivel IV se encuentra 9% (INEE, 2015d). Resultados similares pueden observarse en el campo de lenguaje y comunicación. De este modo, en el bajo aprovechamiento educativo converge el nivel

¹⁷ Fuente: INEE, cálculos con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio de los ciclos escolares 2010-2011, 2013-2014, 2015-2016, 2016-2017 y fin del ciclo escolar 2015-2016), SEP-DGPPyEE.

¹⁸ Es importante señalar que a) en el método con el que se calculan la tasa de eficiencia terminal y la tasa de abandono, que toman información para más de un ciclo escolar, es imposible identificar la posible movilidad de alumnos entre tipos de servicio y entidades; además cabe posibilidad de considerar alumnos pertenecientes a cohortes distintas, y b) sólo se consideraron aquellas escuelas que existen en los dos ciclos escolares de los que se toma información para el cálculo del indicador. INEE, cálculos con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio de los ciclos escolares 2010-2011, 2013-2014, 2015-2016, 2016-2017 y fin del ciclo escolar 2015-2016), SEP-DGPPyEE.

educativo de los padres, las condiciones socioeconómicas de los hogares, la precariedad en las condiciones institucionales de la oferta educativa, lo cual se expresa en menos recursos e insumos de menor calidad en los servicios escolares (INEE, 2017d).

En suma, el derecho a la educación no se encuentra garantizado para las niñas, niños y adolescentes de localidades rurales debido a la falta de igualdad en el acceso a la educación, en las condiciones para el aprendizaje, así como en los resultados educativos. Todo ello, derivado de un problema complejo y multifactorial. Si bien el abandono escolar, la repetición escolar y los bajos logros escolares son causas directas del problema existen efectos indirectos que agravan el círculo de la pobreza en estas comunidades. Al respecto, Amartya Sen (2005), sostiene que la educación puede generar capacidades y habilidades para salir de la pobreza, pero éstas, no son obtenidas muchas veces porque la misma pobreza no lo permite. En este sentido, la vulneración al derecho a la educación se vincula estrechamente con la vulneración de otros derechos, puesto que éste es condición esencial y potenciadora del desarrollo y disfrute de los demás derechos, y cuya falta de garantía ocasiona un daño grave a la persona.¹⁹ Así, la vulneración de los derechos es el resultado y reflejo de procesos históricos y estructurales de acumulación de desventajas²⁰ para ciertos grupos sociales.

En este sentido, el Estado mexicano aún se enfrenta ante el problema²¹ de garantizar el derecho a la educación de la niñez mexicana que habita en comunidades rurales y carece de condiciones básicas para el aprendizaje en las escuelas multigrado. Las escuelas a las que estas niñas y niños asisten no cuentan con las condiciones para garantizar el “mínimo irreductible” del derecho a la educación, y para asegurar igualdad de condiciones educativas, conforme al principio de progresividad, que implica que una vez satisfechas

¹⁹ El Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999) señala que el derecho a la educación es un derecho civil y un derecho político, ya que se sitúa en el centro de la realización plena y eficaz de los derechos, por ello, constituye el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos (Observación 11, párrafo 2).

²⁰ De acuerdo con Solís, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha constatado que la discriminación contra algunos grupos subsiste de manera sistemática en la organización de la sociedad. Además, “no es necesario, por tanto, que las prácticas de discriminación pervivan en el presente para que la discriminación siga teniendo consecuencias; basta con no revertir los efectos de las discriminaciones del pasado para que las desventajas acumuladas operen en el presente contra los grupos discriminados” (2017, p. 35).

²¹ Un problema público es una construcción social de una situación no deseada que atenta contra un valor público (Bardach, 1981), frente a dicho problema, la política pública constituye la decisión tomada por la autoridad frente a dicha situación con la finalidad de cerrar brechas entre un status quo no deseado y un status quo deseado (Merino, 2016; Roth, 2014).

dichas condiciones deben ampliarse, de manera que se conviertan en un referente para alcanzar más y mejores condiciones (INEE, 2016a).

2.2. Análisis cuantitativo

Como se señaló anteriormente, la definición y caracterización de las escuelas multigrado permite diferentes acepciones. De esta forma, si se considera a todas las escuelas públicas donde existe *cuando menos un grupo multigrado*, estas escuelas representan 50.1% del total de 196 016 escuelas públicas de educación básica del país. Ello corresponde a 98 mil 237 escuelas de preescolar, primaria y secundaria,²² en las cuales estudian 2 millones 671 mil 350 NNA. Bajo esta perspectiva, una de cada dos escuelas públicas del país tiene características multigrado y uno de cada diez²³ niñas y niños mexicanos asiste a grupos donde conviven estudiantes de diferentes grados (INEE, 2018e).

Si se focaliza sólo a las escuelas públicas *donde todos sus docentes atienden a grupos multigrado*, el porcentaje es de 36.7%, es decir 71 mil 913 escuelas de educación básica son unidocentes, bidocentes y tridocentes. En esta lógica, son multigrado 33.6% (24 631) de las escuelas preescolares, 46.2% (40 892) de las primarias y 18.7% (6 390) de las secundarias (INEE, 2018e).

²² En la educación media superior se proporciona educación a jóvenes que habitan en poblaciones pequeñas de hasta 2500 habitantes, mediante los Telebachilleratos Comunitarios. Cada plantel tiene tres docentes, de acuerdo con un perfil disciplinar por áreas: uno para Matemáticas y Ciencias Experimentales, otro para Ciencias Sociales y Humanidades y uno más para Comunicación. Si bien algún docente funge como responsable del centro, cada área cuenta con un docente y los grupos no son multigrado; por lo que este tipo educativo no fue considerado en esta evaluación.

²³ En este total se contabilizan las escuelas y la matrícula pública de preescolares —excepto los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI)—, primarias, telesecundarias, secundarias comunitarias y secundarias para migrantes, dado que en estos servicios se presta educación multigrado (para más detalles consulte INEE, 2018e).

Figura 2. Escuelas públicas multigrado y con grupos multigrado por nivel educativo, ciclo 2016-2017

Nivel educativo	Tipo de servicio	Escuelas públicas por tipo de organización					
		Unitaria	Unitaria incompleta	Bidocente	Tridocente o más		
Preescolar	General	Escuelas multigrado 33.6%	Con grupos multigrado 26.9%		No multigrado 39.5%		
	Indígena						
	Comunitario						
Escuelas + grupos multigrado 60.5%							
Primaria	Tipo de servicio	Escuelas públicas por tipo de organización					
		Unitaria	Bidocente	Tridocente	Tetradocente	Pentadocente	Hexadocente o más
Primaria	General	Escuelas multigrado 46.2%			Con grupos multigrado 6.5%		No multigrado 47.3%
	Indígena						
	Comunitario						
Escuelas + grupos multigrado 52.7%							
Secundaria	Tipo de servicio	Escuelas públicas por tipo de organización					
		Unitaria	Bidocente	Tridocente o más			
Secundaria	Generales	No multigrado 78.8%			Escuelas multigrado 18.7%	Con grupos multigrado 2.5%	
	Técnicas						
	Para trabajadores						
	Telesecundaria						
	Para migrantes						
	Comunitario						
Escuelas + grupos multigrado 21.2%							
Educación básica pública		Escuelas multigrado 36.7%		Con grupos multigrado 13.4%		No multigrado 49.9%	
Escuelas + grupos multigrado 50.1%							

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Marco General de Escuelas del INEE (2017b).

Para el análisis cuantitativo que se presenta a continuación se optó por considerar el total de escuelas de educación básica (públicas y privadas), para luego caracterizar a las escuelas públicas y, de ellas, a las multigrado. De igual forma, para utilizar de manera consistente los indicadores se consideran como multigrado a) los preescolares unitarios en los que se imparten los tres grados; b) las primarias con uno, dos o tres docentes y c) las secundarias unitarias y bidocentes en las que se imparten los tres grados de estudio.

Bajo esta definición, en México, 32.6% de todas las escuelas de educación básica, públicas y privadas, son de organización multigrado (73 689) (INEE, 2018e). Si bien la matrícula de estas escuelas es pequeña (6.9% de la matrícula nacional), en ellas estudian gran parte de las NNA del medio rural. En total, 8.0% (395 375) de los estudiantes de educación

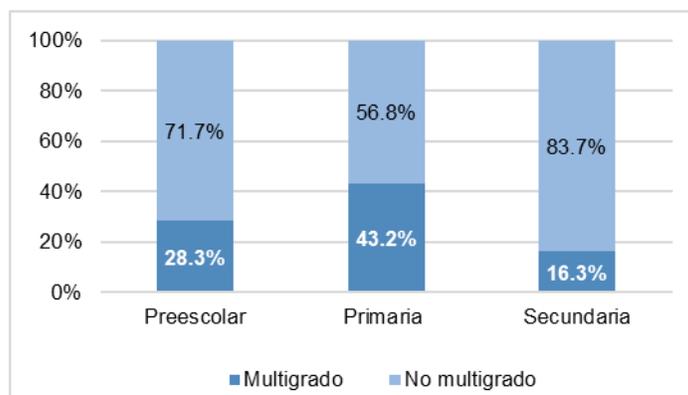
preescolar asisten a escuelas multigrado, 8.9% (1 259 312) de los estudiantes de primaria y 1.8% (123 805) de los estudiantes de secundaria. A ello se suma que la mayoría de estas escuelas son de sostenimiento público (97.6%), se ubican en ámbitos rurales (92.7%), en localidades con grados marginación alto o muy alto (78.3) y con mayor grado de aislamiento (84.9%) (INEE, 2018e).

2.2.1. Las escuelas multigrado en México

De acuerdo con el Panorama Educativo de México (INEE, 2018), en el ciclo escolar 2016-2017 había 73 689 escuelas de organización multigrado, públicas y privadas, en educación básica; es decir, 32.6% del total de las escuelas tenían este tipo de organización. Cabe señalar que los porcentajes de escuelas multigrado por nivel educativo se han mantenido prácticamente constantes durante los últimos seis años, con ligeras variaciones entre los ciclos escolares 2010-2011 y 2016-2017, como sigue:

- El porcentaje de preescolares unitarios se incrementó al pasar de 25% en el ciclo escolar 2010-2011 a 28.3% en el ciclo 2016-2017, de manera que, actualmente, existen en el país 25 194 preescolares en los que un solo docente se ocupa de los tres grados;
- El porcentaje de escuelas multigrado en primaria disminuyó, ya que pasó de 44.4% a 43.2% en ese mismo periodo. Existen 42 105 primarias en las que uno, dos y máximo tres docentes atienden a los seis grados.
- En educación secundaria, en el ciclo 2016-2017, el porcentaje de escuelas multigrado es de 16.3%. De manera que existen 6 390 secundarias comunitarias, para migrantes y telesecundarias que eran atendidas por uno o dos docentes.

Gráfica 1. Porcentaje de escuelas por tipo de organización y nivel educativo (ciclo 2016-2017)



Fuente: elaboración propia a partir del Panorama Educativo de México (INEE, 2018e).

Ahora bien, si en este conteo se consideraran también a aquellas escuelas en las que existen grupos multigrado;²⁴ es decir, 27 589 escuelas más de los tres niveles educativos, la cantidad de escuelas de organización incompleta ascendería a 101 278, lo que representa 44.9% de todas las escuelas de educación básica del país.

Escuelas preescolares multigrado

En México, hay 88 939 escuelas de educación preescolar, de las cuales 25 194, es decir, 28.3% son multigrado. Por tipo de servicio, tienen esta organización 16% (9 579) de las escuelas preescolares generales, 49.6% (4 875) de las indígenas y 58.9% (10 740) de las comunitarias (tabla 8). En estas escuelas estudiaban 395 375 niñas y niños, es decir, 8% del total de la matrícula de preescolar a nivel nacional.

²⁴ En estas escuelas, solo algunos de sus grupos son multigrado. Por esto, el Panorama Educativo de México (INEE) no la considera multigrado pues no todos los docentes atienden a más de un grado escolar.

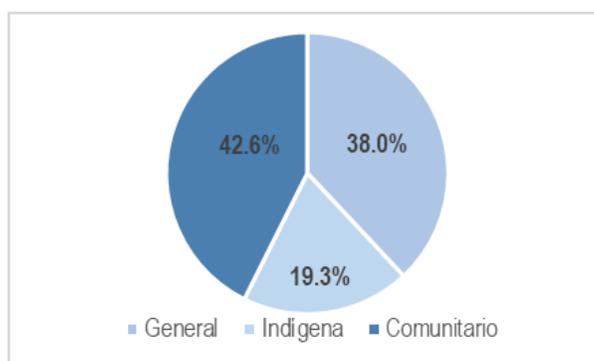
Tabla 8. Porcentaje de escuelas preescolares multigrado en cada tipo de servicio (2016 – 2017)

Tipo de servicio	Preescolar		
	Total escuelas	Escuelas multigrado	Porcentaje multigrado
General	59,712	9,579	16.0
Indígena	9,838	4,875	49.6
Comunitario	18,237	10,740	58.9
CENDI	1,152	0	0
Total	88,939	25,194	28.3%

Fuente: elaboración propia a partir del Panorama Educativo de México 2017 (INEE, 2018e).

Tomando en consideración el total de preescolares unitarios, se observa que la mayoría de ellos son comunitarios (42.6%), seguido de los generales (38%) e indígenas (19.3%), respectivamente (Gráfica 2).

Gráfica 2. Escuelas preescolares multigrado por tipo de servicio (2016-2017)



Fuente: elaboración propia a partir del Panorama Educativo de México 2017 (INEE, 2018e).

Es importante señalar que los preescolares comunitarios trabajan bajo un modelo multigrado; sin embargo, algunos de ellos son atendidos por dos o más Líderes para la educación comunitaria (LEC). En este sentido, CONAFE asigna, regularmente, un LEC por cada 17 estudiantes, por lo que aquellos servicios comunitarios con más estudiantes pueden llegar a ser bidocentes. Por lo anterior, si sólo se consideran multigrado a las escuelas comunitarias unitarias, estas incluyen 10 740 de los 18 237 servicios de educación preescolar comunitaria.

Escuelas primarias multigrado

En el ciclo escolar 2016-2017, el total de escuelas primarias en México era 97 553, de las cuales 43.2% (42 105) eran multigrado; y en ellas se atendía a un total de 1 259 312 estudiantes. El porcentaje de escuelas multigrado en cada tipo de servicio es el siguiente: 65.9% (6 720) de las escuelas indígenas; 32.6% (25 117) de las generales; y el total (10 268) de los servicios comunitarios (tabla 9).

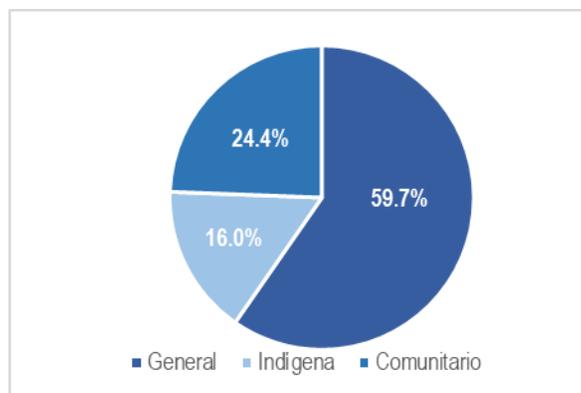
Tabla 9. Porcentaje de escuelas primarias multigrado en cada tipo de servicio (2016 – 2017)

Tipo de servicio	Primaria		
	Total escuelas	Escuelas multigrado	% multigrado
General	77,090	25,117	32.6
Indígena	10,195	6,720	65.9
Comunitario	10,268	10,268	100.0
Total	97,553	42,105	43.2%

Fuente: elaboración propia a partir del Panorama Educativo de México 2017 (INEE, 2018e).

Por otro lado, considerando la totalidad de escuelas multigrado por tipo de servicio, se tiene que la mayoría de ellas son generales (59.7%), seguidas por las comunitarias (24.4%) y finalmente las indígenas (16.0%) (ver gráfica 3).

Gráfica 3. Porcentaje de escuelas primarias multigrado por tipo de servicio (2016 – 2017)



Fuente: elaboración propia a partir del Panorama Educativo de México (INEE, 2018e).

Escuelas secundarias multigrado

En la educación básica, el nivel de educación secundaria tiene el menor número de escuelas multigrado. Así, de las 39 265 escuelas secundarias que existen en México, 6 390 (16.3%) son multigrado, se trata de escuelas de los servicios comunitario, telesecundaria y migrante, en las que uno o dos docentes imparten los tres grados educativos. A éstas, asisten 123 805 estudiantes, es decir, 1.8% de la matrícula nacional de este nivel educativo.

En cada tipo de servicio, el porcentaje de escuelas multigrado puede verse en la tabla 10.

Tabla 10. Porcentaje de escuelas secundarias multigrado en cada tipo de servicio (2016 – 2017)

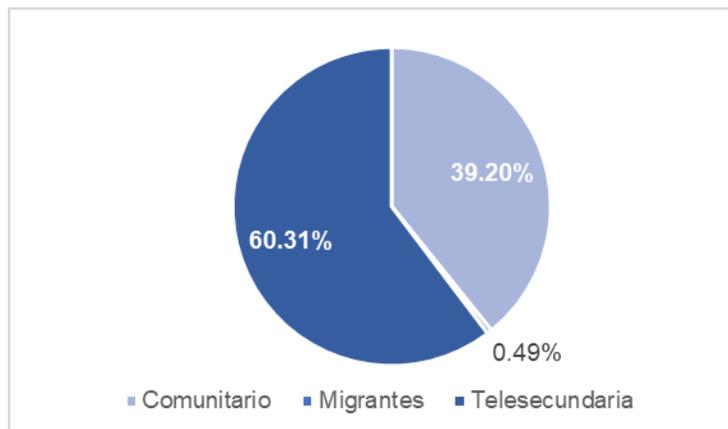
Tipo de servicio	Secundaria		
	Total escuelas	Escuelas multigrado	% multigrado
Comunitario	3,347	2,505	74.8
Migrantes	49	31	63.3
Telesecundaria	18,705	3,854	20.6
Técnica	4,711	0	0
General	12,227	0	0
Para Trabajadores	226	0	0
Total	39,265	6,390	16.3%

Fuente: elaboración propia a partir del Panorama Educativo de México (INEE, 2018e).

Al igual que en el caso del preescolar comunitario, todas las secundarias comunitarias trabajan bajo un modelo multigrado, sin embargo, solo se consideran multigrado en los indicadores estadísticos aquellas que tienen a uno o dos LEC e imparten todos los grados. Bajo estos parámetros, solo se incluye como multigrado 74.8% de las secundarias comunitarias.

La distribución de las secundarias multigrado por tipo de servicio es como sigue: 60.3% son telesecundarias (3 854), 39.2% son secundarias comunitarias (2 505) y 0.49% (32) correspondiente a las escuelas secundarias para migrantes (Gráfica 4).

Gráfica 4. Escuelas secundarias multigrado por tipo de servicio (2016–2017)



Fuente: elaboración propia a partir del Panorama Educativo de México (INEE, 2018e).

En síntesis, 32.6% de escuelas de educación básica son multigrado (73 689). Del total de escuelas primarias, 43.2% son multigrado, 28.3% de todas las preescolares y 16.3% de las secundarias.

Escuelas multigrado por tipo de sostenimiento

En México, las escuelas se sostienen con dos tipos de recursos: públicos y privados. En el SEN, durante el ciclo escolar 2016-2017, las escuelas de sostenimiento público representaban 87.2% (196 960 planteles), el 12.8% restante tiene un sostenimiento privado. Por su parte, 97.6% (71 911) de las escuelas multigrado se sostenían con recursos públicos; sólo 1 778 escuelas multigrado eran de sostenimiento privado en México. En la tabla 11 se resume un comparativo del tipo de sostenimiento de las escuelas del SEN y las escuelas multigrado, en los términos siguientes:

- En educación preescolar había 74 332 escuelas de sostenimiento público (83.6%) y 14 607 escuelas (16.4%) de sostenimiento privado. Mientras que en los preescolares multigrado eran de sostenimiento público 97.8% (25 194 escuelas) y 2.2% (562 escuelas) eran privadas.
- En primaria, 9 de cada 10 escuelas eran de sostenimiento público. Las escuelas multigrado, por su parte, guardan una proporción más amplia, 97.1% era de sostenimiento público (40 892 escuelas) y el resto (1 212 escuelas) de sosteniendo privado.

- En secundaria, 34 102 secundarias del país eran públicas (86.9%) y 5 163 era privadas (13.1%). Todas las secundarias multigrado, es decir, las telesecundarias, las secundarias para migrantes y las secundarias comunitarias multigrado—con excepción de 2 planteles—eran públicas.

Tabla 11. Porcentaje de escuelas multigrado en cada tipo de nivel y servicio (2016 – 2017)

Tipo de servicio	Escuelas de educación básica		Escuelas multigrado	
	Público	Privado	Público	Privado
Preescolar	83.6%	16.4%	97.8%	2.2%
CENDI	81.9%	18.1%		
General	75.9%	24.1%	94.1%	5.9%
Indígena	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
Comunitaria	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
Primaria	90.7%	9.3%	97.1%	2.9%
General	88.3%	11.7%	95.2%	4.8%
Indígena	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
Comunitaria	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
Secundaria	86.9%	13.1%	100.0%	0.0%
General	60.3%	39.7%		
Técnica	93.9%	6.1%		
Telesecundaria	99.9%	0.1%	99.9%	0.1%
Para trabajadores	99.1%	0.9%		
Comunitaria	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
Total	87.2%	12.8%	97.6%	2.4%

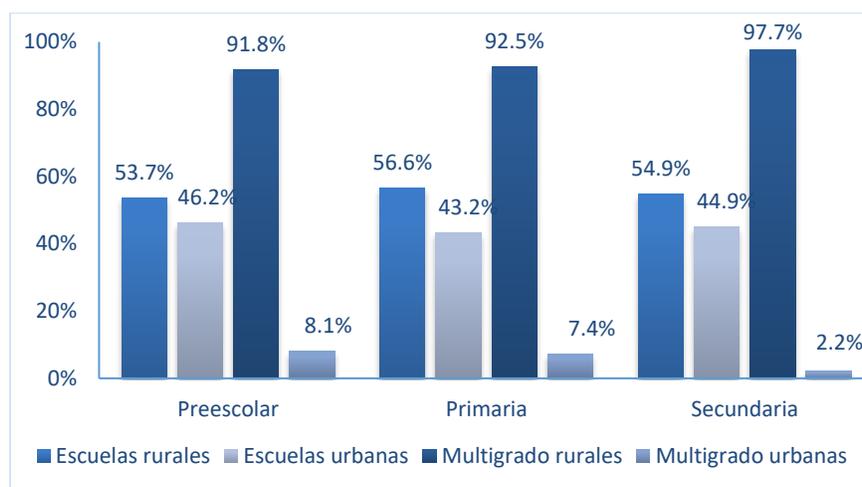
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Marco General de Escuelas 2016-2017 (INEE, 2017d).

Ámbito de las escuelas multigrado

El ámbito se refiere al tipo de ubicación donde las escuelas están establecidas según su entorno rural o urbano. En México, había 124 593 escuelas rurales y 100 885 escuelas urbanas, 55.2 y 44.7%, respectivamente. Estos porcentajes son similares para los tres niveles educativos, en ellos se mantiene la prevalencia de escuelas rurales frente a las escuelas urbanas. No obstante, en las escuelas multigrado el porcentaje se amplía en el ámbito rural, ya que 68 343 (92.7%) son rurales y 5 270 (7.2%) son urbanas. La gráfica 5 sintetiza los porcentajes de escuelas multigrado por cada nivel educativo y las presenta de acuerdo con el ámbito, rural o urbano, donde se encuentran ubicadas.

- En los tres niveles educativos, las escuelas multigrado se ubican en ámbitos rurales en más de 91.0% de ese tipo de escuelas.
- La educación secundaria es el nivel educativo donde 97.7% de las escuelas multigrado son rurales (telesecundarias, secundarias para migrantes y secundarias comunitarias).

Gráfica 5. Escuelas multigrado por nivel y ámbito (2016 – 2017)

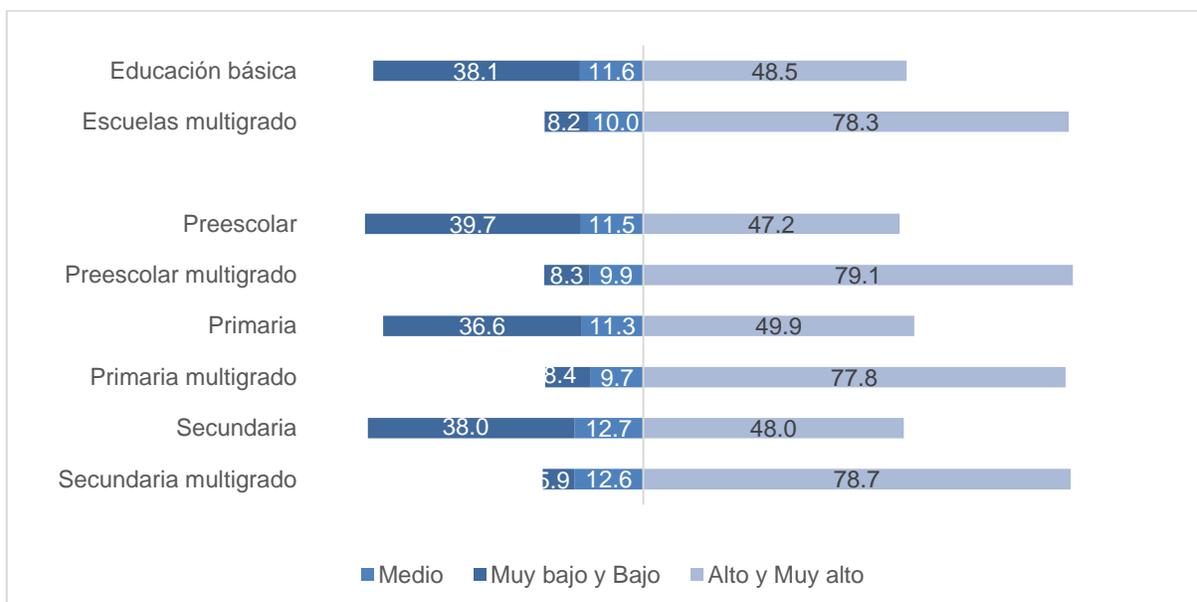


Fuente: elaboración propia a partir del Marco General de Escuelas 2016-2017 (INEE, 2017d).

Grado de marginación de las localidades donde se ubican las escuelas multigrado

El grado de marginación reconoce las condiciones de educación, vivienda y bienes dentro de las viviendas, en este caso de una localidad. Así, los datos para el ciclo escolar 2016-2017 muestran que las escuelas multigrado de educación básica se ubican, en su gran mayoría, en localidades con grados de marginación alto y muy alto (78.3%), en tanto que un porcentaje menor (8.2%) se ubican en localidades con bajo y muy bajo grado de marginación (gráfica 6). Esta tendencia se replica en porcentajes similares para los tres niveles educativos.

Gráfica 6. Porcentaje de escuelas multigrado por nivel educativo según grado de marginación (ciclo 2016-2017)



Fuente: elaboración propia a partir del Marco General de Escuelas 2016-2017 (INEE, 2017d).

No se contemplan las escuelas sin clasificación.

Los datos analizados muestran, además, que:

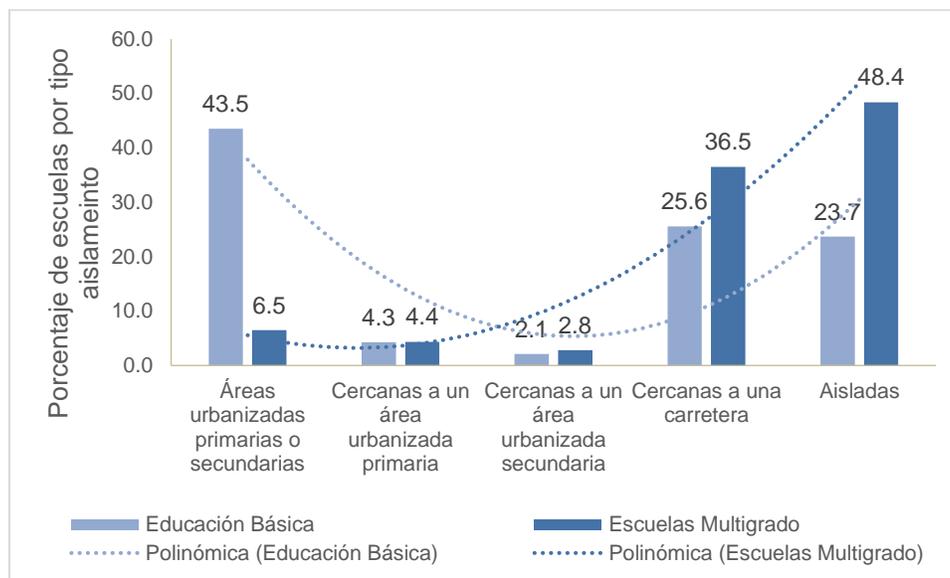
- Los preescolares indígenas y comunitarios, tanto los no multigrado como los multigrado, mantienen porcentajes elevados de escuelas que están en localidades con alta y muy alta marginación
- De las primarias generales multigrado, 7 de cada 10 se encuentran en zonas de alta y muy alta marginación, así como 94.4% de servicio indígena y 83.7% de las primarias comunitarias.
- En secundaria, 7 de cada 10 telesecundarias están ubicadas en localidades con alta y muy alta marginación, la misma medida se mantiene para las telesecundarias multigrado. A su vez, 9 de cada 10 secundarias comunitarias están ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación, igual que las secundarias comunitarias multigrado (donde atienden uno o dos docentes en la escuela).

Proporción de las escuelas multigrado por tipo de aislamiento

El aislamiento de una escuela varía en función de la cercanía que tienen las localidades respecto al número de habitantes—menores a 2,500 habitantes—y su cercanía con

diferentes características de conexión de la localidad con las zonas urbanas. Así, se clasifican en: 1) Áreas urbanizadas; 2) Cercanas a áreas urbanizadas primarias; 3) Cercanas a áreas urbanizadas secundarias, 4) Cercanas a carreteras; y, 5) Aisladas.

Gráfica 7. Porcentaje de escuelas multigrado por grado de aislamiento (ciclo 2016-2017)



Fuente: elaboración propia a partir del Marco General de Escuelas 2016-2017 (INEE, 2017d).

No se contemplan las escuelas sin clasificación.

En México, había 98 253 (43.5%) preescolares, primarias y secundarias ubicadas en áreas urbanizadas y 111,220 escuelas (49.3%) en localidades con mayor grado de aislamiento (en localidades cercanas a una carretera y en localidades aisladas). Las escuelas multigrado ubicadas en localidades urbanizadas eran 10 093 (13.7%), mientras que las escuelas localizadas en condiciones de mayor aislamiento representan 84.9% (62 569 escuelas) del total de escuelas multigrado. La gráfica 7 ilustra la distribución porcentual de escuelas de educación básica y escuelas multigrado. Además, muestra que es mayor la tendencia (línea de tendencia) a que las escuelas multigrado estuvieran ubicadas en localidades en situación de aislamiento.

En particular:

- Los preescolares multigrado de los servicios general, indígena y comunitario estaban localizados mayoritariamente en zonas de aislamiento “cercanas a una carretera” o en zonas “aisladas”: es decir, 72.8, 89.7 y 88.4%, respectivamente.

- Casi la mitad (49.7%) de las primarias multigrado están ubicadas en localidades “aisladas”, si se suman a ellas las escuelas que se encontraban “cercanas a una carretera” el porcentaje se incrementa a 84.9%. En un porcentaje cercano se encuentran localizadas las primarias multigrado de los servicios generales (81.4% de escuelas), indígenas (91.8% de escuelas) y comunitario (88.7% de escuelas).
- 94.0% de las secundarias multigrado estaba ubicado en localidades “cercanas a una carretera” o estaban “aisladas”. Las telesecundarias multigrado y las secundarias comunitarias también tenían localizadas sus escuelas en zonas de aislamiento “cercanas a una carretera” o en “zonas aisladas” (93.8 y 94.4%, respectivamente), ver tabla 12.

Tabla 12. Porcentaje de escuelas multigrado en cada nivel de aislamiento (2016 – 2017)

	Áreas urbanizadas primarias o secundarias	Cercanas a un área urbanizada primaria	Cercanas a un área urbanizada secundaria	Cercanas a una carretera	Aisladas
Preescolar	7.3	5.2	3.6	39.3	43.4
General	14.7	7.2	4.6	46.0	26.8
Indígena	4.3	2.5	2.6	30.4	59.3
Comunitaria	2.0	4.6	3.2	37.4	51.0
Primaria	6.8	4.2	2.6	35.2	49.7
General	9.4	5.2	3.0	42.0	39.4
Indígena	3.2	1.6	2.1	24.7	67.1
Comunitaria	2.8	3.3	2.0	25.3	63.4
Secundaria	1.2	2.4	1.2	34.4	59.6
Telesecundaria	1.2	2.8	1.4	43.9	49.9
Comunitaria	1.0	1.8	0.9	19.7	74.7
Total Escuelas Multigrado	6.5	4.4	2.8	36.5	48.4

Fuente: elaboración propia a partir del Marco General de Escuelas 2016-2017 (INEE, 2017d).

No se contemplan las escuelas sin clasificación.

Matrícula en escuelas multigrado

Si bien la proporción de escuelas multigrado en México tiene una representación importante, la matrícula en este tipo de escuelas abarca sólo 6.9% del total de estudiantes, que integra a 1 778 492 estudiantes de educación básica (tabla 13).

Tabla 13. Matrícula en escuelas multigrado de educación básica 2016-2017

Nivel	Total de estudiantes	Total de estudiantes multigrado	% de estudiantes en multigrado
Preescolar	4 931 986	395 375	8.0%
Primaria	14 137 862	1 259 312	8.9%
Secundaria	6 710 845	123 805	1.8%
TOTAL	25 780 693	1 778 492	6.9%

Fuente: elaboración propia a partir del Panorama Educativo de México (INEE, 2018e).

- En educación preescolar, 86.7% de los alumnos asistió a escuelas generales, con un promedio de 72 alumnos por escuela. Por su parte, en los preescolares multigrado, las escuelas generales también concentraron el mayor número de estudiantes matriculados, 46.9%, con un promedio de 19 estudiantes por escuela. El resto de los estudiantes (53.1%) asistió a preescolares multigrado, indígenas y comunitarios, donde en promedio había entre 10 y 22 alumnos por escuela.
- Los alumnos que asistieron a las primarias generales representan 93.5% de los alumnos del nivel, las escuelas generales reciben un promedio de 172 estudiantes por escuela. Por su parte, en las primarias multigrado, las escuelas generales también concentraron el mayor número de matriculados: 70.6%, con un promedio de 35 estudiantes por plantel. En las primarias indígenas asistió 20.7% de los alumnos inscritos en este tipo de servicio, donde en promedio había 39 alumnos; además de ellas, las primarias comunitarias recibieron 8.7% de los alumnos con un promedio de 11 alumnos por escuela.
- En la educación secundaria, las escuelas generales concentraron a la mitad (50.6%) de los alumnos inscritos en secundaria, en promedio atendieron 276 alumnos por escuela. Las secundarias técnicas atendieron 27.1% de la matrícula, con 387 alumnos por escuela, en promedio, esto significa que este tipo de servicio tiene a las escuelas con más matrícula en educación básica. Por su parte, las

telesecundarias inscribieron a 21.2% de los alumnos de este nivel, en promedio atendieron a 78 alumnos por escuela. En las telesecundarias multigrado se matriculó 73.8% de los alumnos en servicios multigrado y, en promedio, recibieron a 24 alumnos por plantel. Las secundarias comunitarias en promedio tenían 13 alumnos por plantel.

Los docentes en las escuelas multigrado

En diferentes ocasiones se ha señalado que el papel del maestro, desde la perspectiva de la política educativa, está directamente relacionado con el proceso de enseñanza sobre el aprendizaje de los estudiantes (Bakx et al., 2015; Trejo, 2016). Al interior de la escuela, los maestros son el principal factor asociado con el logro académico de los estudiantes, pero como señala Backhoff (2006) están lejos de ser el único factor que incide en la escuela para lograrlo.

En México, hay 1.2 millones de maestros que atienden la educación básica, de éstos 106 638 maestros dieron clases en escuelas multigrado durante el ciclo escolar 2016-2017; es decir, 8.8% del total de docentes del país. La tabla 14 indica la cantidad de docentes que había por nivel educativo y tipo de servicio.

Tabla 14. Docentes en escuelas multigrado de educación básica 2016-2017

Tipo de servicio	Docentes en educación básica	Docentes en escuelas multigrado	Porcentaje de docentes en escuelas multigrado
Preescolar	234,635	25,194	10.7
CENDI	3,052		
General	193,069	9,579	5.0
Indígena	19,031	4,875	25.6
Comunitaria	19,483	10,740	55.1
Primaria	573,284	72,220	12.6
General	524,483	48,113	9.2
Indígena	37,030	12,336	33.3
Comunitaria	11,771	11,771	100.0
Secundaria	409,272	9,224	2.3
General	228,495		
Técnica	101,035		
Telesecundaria	73,063	6,158	8.4
Para trabajadores	2,523		
Comunitaria	4,156	3,066	73.8
Total	1,217,191	106,638	8.8

Fuente: elaboración propia a partir del Marco General de Escuelas 2016-2017 (INEE, 2017d).

2.2.2. Resultados educativos en escuelas multigrado

Con la finalidad de identificar diferencias en los puntajes de logro de los estudiantes de educación básica no multigrado en comparación con aquellos que asisten a escuelas multigrado, se utilizaron los resultados de la prueba del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea) aplicada en el ciclo escolar 2015-2016. Según el INEE (2015), Planea es una prueba estandarizada con la que se pretende conocer la medida con la que los estudiantes dominan un conjunto de aprendizajes esenciales. La prueba utilizada se aplicó a estudiantes de 6° de primaria y 3° de secundaria en centros escolares en su modalidad ELCE (Evaluación del Logro referida a Centros Escolares).

La aplicación de Planea-ELCE evalúa elementos del Lenguaje y Comunicación (LyC) y de Matemáticas (Mat) en 4 niveles de logro de los aprendizajes clave del currículum:

- I) Logro insuficiente;
- II) Logro apenas indispensable;
- III) Logro satisfactorio; y
- IV) Logro sobresaliente.

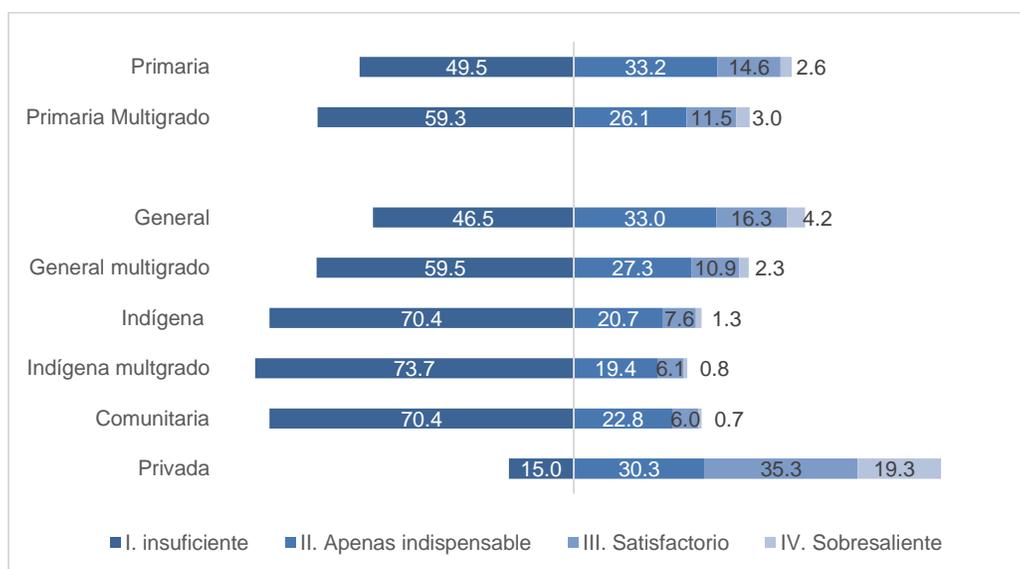
Para Planea, los aprendizajes claves son progresivos y complejos en los niveles más altos (IV), e implican no solo la adquisición de conocimientos curriculares, sino también habilidades de lectoescritura y de razonamiento matemático. Por lo tanto, la interpretación de los resultados de Planea sugiere que, a mayor nivel de logro, mayores serán los conocimientos curriculares y las habilidades de los estudiantes.

Resultados de logro para educación primaria en Lenguaje y Comunicación

Los resultados de Planea 2015, para la educación primaria, indican que 49.5% de los estudiantes tenía un nivel insuficiente en LyC. Esto significa que la mitad de los estudiantes era capaz de seleccionar información sencilla que está explícitamente expuesta en textos descriptivos, pero no podía realizar las tareas de los niveles de logro más avanzados, tales como comprender información de textos expositivos y literarios. En cambio, solo 2.6% de los alumnos en primaria tenía un nivel sobresaliente; lo que significa que están en posibilidad de comprender textos argumentativos, sintetizar en esquemas, así como reconocer un lenguaje sutil en los textos.

La brecha más amplia que muestra la gráfica 8 es la existente entre los tipos de servicio comunitario e indígena respecto a las escuelas privadas, en relación al porcentaje en el nivel insuficiente (55.4% de diferencia). Por otro lado, las primarias indígenas, indígenas multigrado y comunitarias presentan diferencias en relación con los resultados de las primarias a nivel nacional (alrededor de 20%). De la misma forma, las escuelas comunitarias presentan el menor porcentaje de estudiantes (0.7%) que obtuvieron el nivel IV (sobresaliente).

Gráfica 8. Porcentaje de escuelas primaria tipo de servicio y nivel de logro alcanzado en Lengua y Comunicación (ciclo 2015-2016)



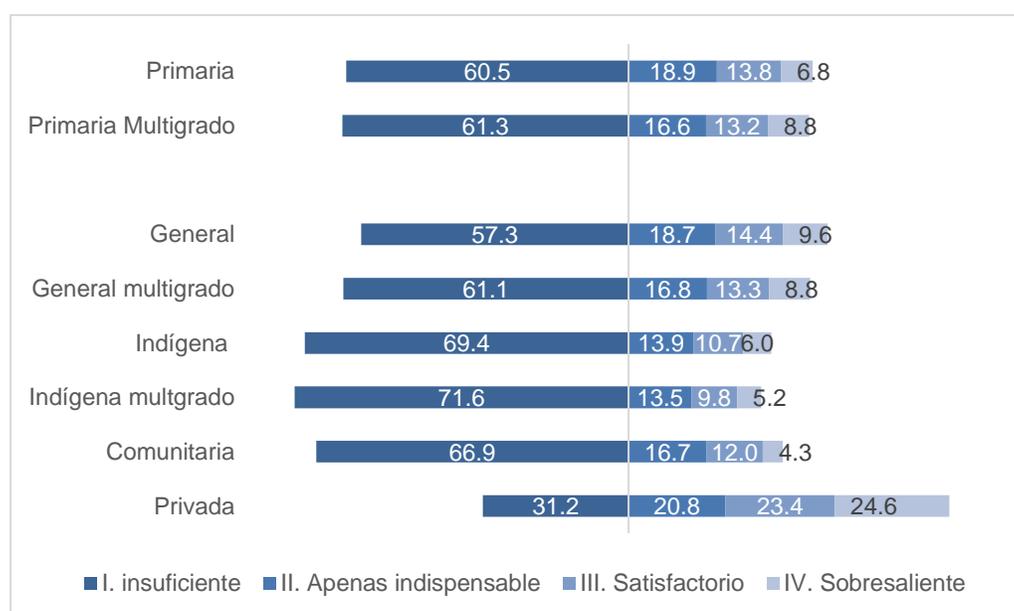
Fuente: elaboración propia con base en Planea 2015-2016 (SEP-DGEP, 2015) y Marco General de Escuelas del INEE 2015-2016 (INEE, 2016d)

La comparación para las primarias multigrado (gráfica 8) de primaria señala que 59.3% de los alumnos en escuelas multigrado tenían un resultado insuficiente; es decir, tenían una diferencia de 13.0% respecto a las generales públicas. A su vez, los alumnos de escuelas multigrado con nivel satisfactorio eran 3.0% lo cual, comparado con el resultado satisfactorio de primarias privadas multigrado, representa una diferencia de 16.3%. Los resultados insuficientes más amplios sucedieron en las primarias indígenas multigrado y comunitarias multigrado (73.7 y 70.4%, respectivamente).

Resultados de logro para educación primaria en Matemáticas

Los resultados en Matemáticas para sexto de primaria indican que 6 de cada 10 alumnos de ese nivel educativo tenían un nivel de logro Insuficiente. Esto significa que sabían escribir y comparar números naturales, pero no resolver problemas aritméticos. No obstante, sólo 6.8% sabía cómo resolver problemas aditivos con números naturales, decimales y fraccionarios; así como problemas de aplicación de áreas, problemas que implican calcular promedios y medianas, y comparar razones. En las primarias multigrado se mantiene una relación similar (61.3% en el nivel I y 8.8% en el nivel IV), aunque hay que valorar que sólo se evaluó a 60% de las escuelas multigrado.

Gráfica 9. Porcentaje de escuelas primaria por tipo de servicio y nivel de logro alcanzado en Matemáticas (ciclo 2015-2016)



Fuente: elaboración propia con base en Planea 2015-2016 (SEP-DGEP, 2015) y Marco General de Escuelas del INEE 2015-2016 (INEE, 2016d)

Las primarias indígenas y las indígenas multigrado fueron aquellas con mayor porcentaje de estudiantes en nivel insuficiente (cerca de 70%), por lo que comparativamente tienen la diferencia más amplia con respecto al total de primarias y primarias multigrado respectivamente, así como con las escuelas privadas. Por su parte, las primarias comunitarias evaluadas fueron el tipo de servicio con menor porcentaje (4.3%) de alumnos con resultado sobresaliente (nivel IV).

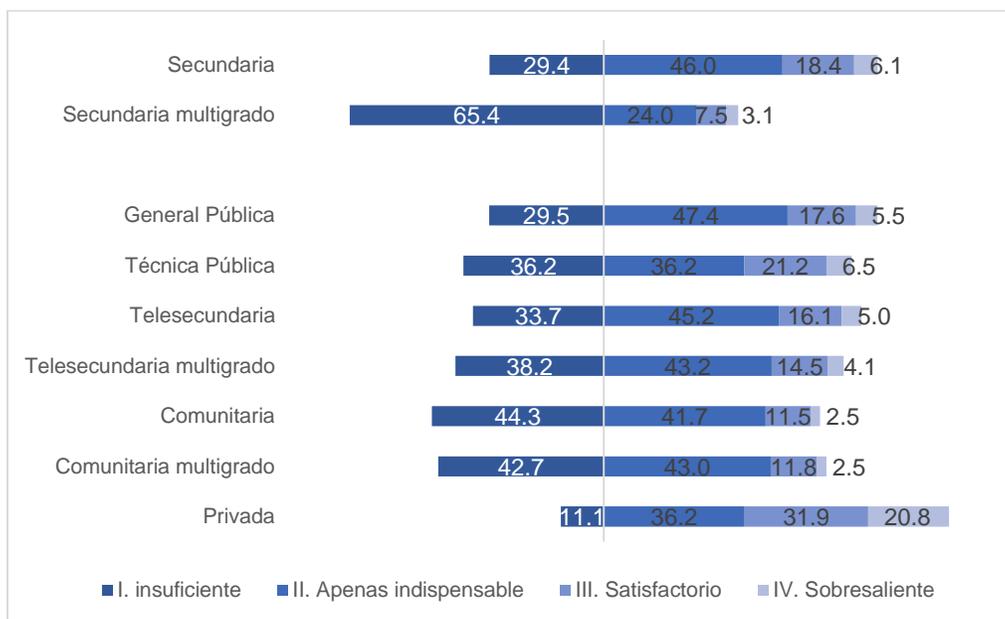
Resultados de logro para educación secundaria en Lenguaje y Comunicación

En secundaria, los resultados en Lenguaje y Comunicación de la prueba Planea 2015 señalan que 29.4% de los estudiantes tenían un nivel insuficiente. Esto significa que 1 de cada 3 estudiantes de secundaria era capaz de identificar definiciones y explicaciones en artículos de divulgación científica, así como la función y los recursos lingüísticos en anuncios publicitarios; comprender el tema de un ensayo e identificar la rima en un diálogo teatral, pero no podía realizar las tareas de los niveles de logro más avanzados, como identificar secuencias argumentativas y valorarlos en un ensayo, un artículo de opinión o un debate. Estas últimas habilidades sólo las podían realizar 6.1 % de los estudiantes de secundaria. A pesar de ello, el mayor porcentaje de alumnos logró nivel “apenas indispensable” (nivel II), esto es: 46.0% podía reconocer la trama y el conflicto en un cuento, identificar el propósito, el tema, la opinión y las evidencias en textos argumentativos.

La brecha más amplia entre los niveles de logro sucedía entre las secundarias comunitarias y las secundarias privadas (33.2%), las propias escuelas comunitarias tenían el menor porcentaje de alumnos con resultados sobresaliente (2.5%). Además, las secundarias generales públicas tenían 47.4% de sus estudiantes en un nivel “apenas indispensable” de aprendizaje.

Por una parte, según los resultados ilustrados en la gráfica 10, en las secundarias multigrado había 65.4% de alumnos con resultados insuficientes; es decir, entre 6 y 7 estudiantes de secundarias multigrado poseían pocas habilidades de lenguaje y comunicación, en comparación con las secundarias no multigrado donde la diferencia entre ambas era del 36.0%. Por otra parte, los alumnos de escuelas multigrado con nivel satisfactorio eran 3.1%, resultado que comparado con el nivel satisfactorio de secundarias privadas no multigrado tenía una diferencia de 17.7%. Finalmente, los resultados insuficientes prevalecen más en las secundarias comunitarias (42.7%), pero tanto en telesecundarias multigrado como en secundarias comunitarias hay alrededor de 43.0% de los alumnos en el nivel II (apenas indispensable).

Gráfica 10. Porcentaje de escuelas secundarias tipo de servicio y nivel de logro alcanzado en Lengua y Comunicación (ciclo 2015-2016)



Fuente: elaboración propia con base en Planea 2015-2016 (SEP-DGEP, 2015) y Marco General de Escuelas del INEE 2015-2016 (INEE, 2016d)

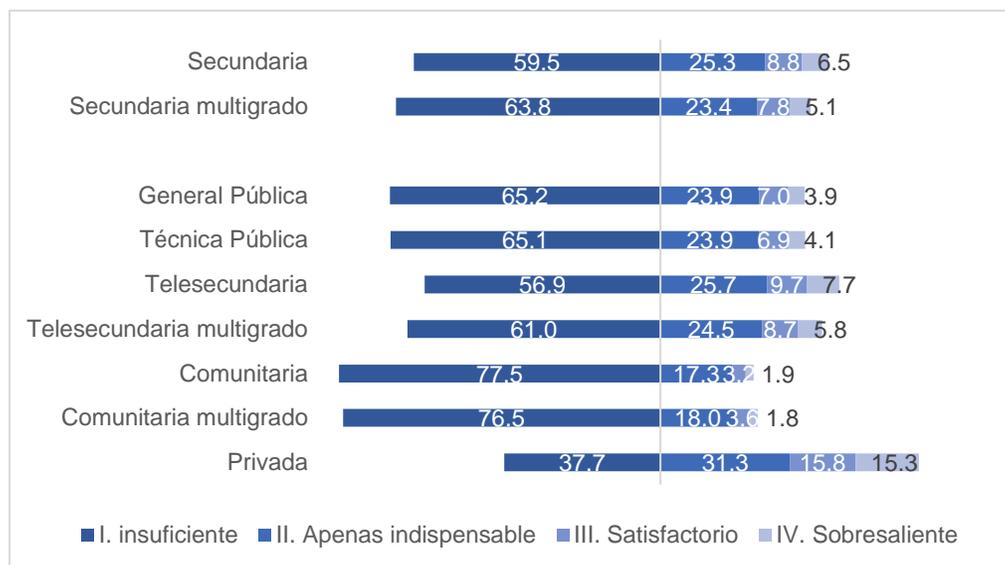
Resultados de logro para educación secundaria en Matemáticas

Los resultados en Matemáticas para tercero de secundaria señalan que 6 de cada 10 alumnos de ese nivel educativo tenían un nivel de logro insatisfactorio. Esto significa que sabían resolver problemas con estrategias de conteo básicas (visuales), o bien pueden comparar o realizar cálculos con números naturales, también podían expresar el significado de fórmulas geométricas. Por el contrario, sólo 6.5% sabían multiplicar expresiones algebraicas, resolver problemas con fracciones o decimales, así como resolver sistemas de ecuaciones. En las secundarias multigrado prevalecía una relación cercana a la de las secundarias no multigrado (63.8% en el nivel I y 5.1% en el nivel IV).

Las secundarias técnicas, las telesecundarias y las secundarias comunitarias eran las que mayor porcentaje de alumnos en nivel insuficiente (entre 56.9 y 77.5%) habían alcanzado. Por su parte las secundarias de organización multigrado, es decir las telesecundarias y las secundarias comunitarias, tenían porcentajes de alumnos mayoritariamente situados en niveles de logro insuficientes, 61.0 y 76.5%, respectivamente. Aunado a esto, en las secundarias comunitarias multigrado sólo 1.8% obtienen resultados sobresalientes,

comparado con el dato más alto, que sucede en el caso de las secundarias privadas, donde hay una diferencia de 13.5 puntos porcentuales (gráfica 11).

alcanzado en Matemáticas (ciclo 2015-2016)



Fuente: elaboración propia con base en Planea 2015-2016 (SEP-DGEP, 2015) y Marco General de Escuelas del INEE 2015-2016 (INEE, 2016d)

Es importante señalar que las proporciones de estudiantes en cada campo formativo (LyC y Mat), nivel de logro (I a IV), nivel (primaria y secundaria) y tipo de servicio (General, Indígena, Comunitaria, para primaria; y, General, Técnica, Telesecundaria, para Trabajadores o Comunitaria, en secundaria), así como su forma de organización (Multigrado y No multigrado), estadísticamente representan grupos independientes que pueden compararse entre sí. El anexo II sintetiza los resultados de las pruebas de proporciones (Chi2) de cada grupo, las cuales indican las diferencias estadísticamente significativas en cada nivel de logro, tipo de servicio en primaria y secundaria.

Las escuelas multigrado por entidad federativa

De acuerdo con el Panorama Educativo 2017 (INEE, 2018), las entidades federativas que, en el ciclo escolar 2016-2017, tenían una mayor proporción de escuelas multigrado en educación básica eran Chiapas (55.4%), Zacatecas (50.5%), San Luis Potosí (49.3%), Durango (47.9%) y Tabasco (43.8%). En contraste, los estados con menor proporción de estos centros escolares son Ciudad de México (3.9%), Baja California (8.6%), Estado de México (15%), Tlaxcala (15.5%) y Nuevo León (16.4%). Por otro lado, en términos

absolutos, los estados de Chiapas, Veracruz, Oaxaca, San Luis Potosí y Guerrero tuvieron la mayor cantidad de escuelas multigrado en todo el país.

Tabla 15. Porcentaje de escuelas multigrado de educación básica por entidad federativa (2016-2017)

Entidad federativa	Escuelas	Escuelas multigrado	Porcentaje multigrado
Chiapas	18 018	9 975	55.4%
Zacatecas	4 684	2 364	50.5%
San Luis Potosí	8 011	3 948	49.3%
Durango	5 292	2 533	47.9%
Tabasco	4 969	2 178	43.8%
Oaxaca	12 787	5 176	40.5%
Veracruz	20 765	8 226	39.6%
Hidalgo	7 783	3 007	38.6%
Chihuahua	5 929	2 250	37.9%
Guerrero	10 329	3 878	37.5%
Nayarit	2 890	1 045	36.2%
Campeche	1 823	653	35.8%
Michoacán	11 157	3 754	33.6%
Sinaloa	5 920	1 973	33.3%
Puebla	11 860	3 803	32.1%
Querétaro	3 561	1 123	31.5%
Guanajuato	10 608	3 123	29.4%
Tamaulipas	5 530	1 518	27.5%
Jalisco	13 226	3 616	27.3%
Quintana Roo	2 091	540	25.8%
Sonora	4 211	1 063	25.2%
Baja California Sur	1 069	269	25.2%
Coahuila	4 183	912	21.8%
Aguascalientes	1 715	351	20.5%
Morelos	2 969	594	20.0%
Yucatán	3 252	644	19.8%
Colima	1 073	195	18.2%
Nuevo León	6 612	1 086	16.4%
Tlaxcala	2 036	316	15.5%
México	19 565	2 942	15.0%
Baja California	3 748	321	8.6%
Ciudad de México	8 091	313	3.9%
Nacional	225 757	73 689	32.6%

Fuente: elaboración propia a partir del Panorama Educativo de México (INEE, 2018e).

Conclusiones del análisis cuantitativo

El análisis cuantitativo realizado de los indicadores de las escuelas multigrado permite tener una visión más completa de su situación y principales características. Estas escuelas agrupan a 6.9% de la matrícula y representan una de cada tres escuelas de educación básica en México. Son especialmente relevantes en el nivel primaria, puesto que agrupan a 43.2% de los planteles. Como se ha presentado, son instituciones predominantemente rurales, ya que 92.7% se ubican en este ámbito, y situadas en zonas con alto y muy alto grado de marginación (78.3%), especialmente en el caso de los preescolares indígenas multigrado, donde más de 93% de las escuelas están en estas áreas.

84.9% de estas escuelas están ubicadas en las zonas más aisladas o únicamente cercanas a alguna una carretera. Las escuelas comunitarias, en particular, son aquellas que se encuentran en mayor situación de aislamiento. Adicionalmente, las escuelas multigrado están caracterizadas por tener un sostenimiento público (97% en primaria y preescolar, 100% en secundaria), por esta razón, la evaluación que se presenta en este informe se concentró únicamente en la situación de las escuelas públicas en el país.

La distribución de estas escuelas en los diferentes estados del país indica que su prevalencia está ligada tanto a las características geográficas de las entidades, como a sus niveles de pobreza y marginación. Así, estados como Chiapas, Durango, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Zacatecas son los que tienen un mayor número de escuelas multigrado en total y/o éstas representan una mayor proporción de sus planteles de educación básica.

Finalmente, el análisis de los resultados de logro educativo indica que los estudiantes de escuelas multigrado sistemáticamente se ubican en los niveles inferiores de aprendizaje, situándose en la mayoría de los casos en el nivel “insuficiente” en primaria y secundaria, tanto para lenguaje y comunicación como para matemáticas. Las principales brechas se presentan entre los servicios indígenas y comunitarios y las escuelas privadas, pero también hay importantes brechas entre éstos y las escuelas generales no multigrado. Las mayores diferencias fueron encontradas en el caso de lenguaje y comunicación en primarias; comparando escuelas primarias indígenas y comunitarias con privadas, las

brechas son del 58.7% y 55.6% respectivamente, y del 27.3% y 24.1%, contrastando escuelas primarias indígenas y comunitarias con escuelas generales no multigrado.

Los indicadores analizados dan cuenta de la importancia que tienen las escuelas multigrado en la educación básica mexicana y de las condiciones de marginación de los contextos en que la gran mayoría de ellas se encuentran. Asimismo, sus resultados educativos son reflejo de las fuertes desigualdades que persisten en el Sistema Educativo Nacional. Estos tres aspectos se relacionan estrechamente con las acciones de política pública que serán analizadas en los capítulos siguientes, en los que se valora su pertinencia respecto a las características y necesidades de estas escuelas y, en este sentido, la manera en que responden para garantizar el derecho a la educación de más de 1 millón 700 mil estudiantes que a éstas asisten.

3. ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

La evaluación realizada valora diferentes aspectos de la política educativa con una visión integral, desde el diseño de la misma hasta su implementación en las escuelas multigrado; para ello, en este capítulo se dará respuesta a las siguientes interrogantes:

- ¿Cómo se concibe e incluye a las escuelas multigrado en la política educativa?
- ¿En qué medida los instrumentos de política educativa priorizan a estas escuelas por encontrarse en contextos más desfavorecidos?
- ¿Cómo se adapta la acción pública federal a las necesidades estatales y locales?
- ¿Existen acciones estatales específicas para atender cuestiones relacionadas con las escuelas multigrado?, ¿cuáles son, qué características y alcance tienen?
- ¿De qué forma el diseño de la política educativa afecta la calidad y equidad educativa?

3.1. Antecedentes de la política educativa en relación con las escuelas multigrado

La educación surgió con maestros que atendían a grupos de niños sin hacer una clasificación de grupos basada en edad o conocimientos; no es hasta el siglo XIX que se generó la concepción de una escuela graduada como un nuevo modelo de organización (Rockwell & Garay, 2014). Es decir, la educación nació como multigrado y con la creación de los centros urbanos “el modelo de la escuela graduada se impuso como la norma para todas las escuelas de los sistemas escolares, aun las que no estaban en condiciones de realizarlas, marcando las pautas y las condiciones consideradas óptimas por los sistemas educativos ‘modernos’ (Weiss et al., 2007). Al mismo tiempo, un gran número de escuelas seguían funcionando con un solo maestro, o dos, debido a las condiciones reales de la población del medio rural donde las comunidades no reunían el número mínimo de niños y niñas para establecer escuelas graduadas “completas”.

Con el surgimiento de la Escuela Rural Mexicana, después de la revolución, se promovió y revaloró a las pequeñas escuelas unitarias, pero en el discurso normativo se mantuvo la idea de la organización graduada. Del mismo modo, a principios del siglo XX surgieron varias propuestas de atención en comunidades rurales y con poca población, como fueron el proyecto de “escuelas tipo”, las escuelas de hacienda, conocidas como “Artículo 123”. Posteriormente, con la creación de la SEP en 1921, se unificaron los departamentos de Escuelas Rurales y Escuelas Urbanas en los Estados y Territorios bajo una sola Dirección y se eliminaron los programas diferenciados destinados al campo y a la ciudad, lo que implicó que todas las escuelas rurales fueran normadas por un criterio común, desdibujando sus problemáticas específicas con la intención de eliminar la discriminación explícita en las leyes anteriores que destinaba a los niños del campo a una “educación de segunda” frente a la ofrecida por las escuelas de las ciudades (Weiss et al., 2007). De esta manera, “la reforma cardenista legitimó y reglamentó la primaria de seis grados y el programa nacional uniforme que perdura hasta nuestros días” (Weiss et al., 2007, p. 17).

En el período que comprende de 1940 a 1975 existieron algunas acciones dirigidas a las escuelas rurales (Weiss et al., 2007), que manifestaban la necesidad de atención específica que requerían este tipo de escuelas, entre ellas se destacan las siguientes (tabla 16):

Tabla 16. Acciones dirigidas a las escuelas rurales en el periodo de 1940-1975

Año	Acciones dirigidas a las escuelas rurales en el periodo de 1940-1975
A partir de 1940	Las normales federales y rurales integraron en su planta docente a profesores con experiencia en el medio rural.
1945	Se creó el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM) con una nueva atención a la escuela rural unitaria.
1948	Se celebró el Primer Congreso Nacional de Educación Rural con el cobijo de la SEP y el Sindicato de Trabajadores de la Educación.
1951	Se creó el Centro Regional de Educación Fundamental de América Latina (CREFAL), bajo el auspicio de la UNESCO, como un centro de formación de especialistas que apoyaban la educación rural.
Década de 1960	Se editó el libro <i>La escuela rural unitaria</i> de Luis F. Iglesias y Abner M. Prada; así como <i>Organización Escolar</i> y <i>La Escuela Unitaria Completa</i> de Santiago Hernández Ruiz, en los que se consideraban métodos y formas de organización especiales para las escuelas unitarias.

Año	Acciones dirigidas a las escuelas rurales en el periodo de 1940-1975
1961	Recomendación No. 52 de la UNESCO, redactada durante la Conferencia Internacional de Instrucción Pública convocada en Ginebra, en la que se resaltaba que aun países desarrollados continuaban utilizando el sistema unitario, por lo que no era factible reagrupar a los estudiantes en escuelas completas, y se recomendaba tomar en cuenta la voluntad de los padres que quisieran conservar sus escuelas.
1962	La UNESCO emitió <i>Recomendaciones generales para las escuelas rurales</i> , lo que empujó a que el gobierno mexicano reincorporara el tema a sus políticas, pero de manera menor.
1967	La Dirección General de Educación realizó en Veracruz el <i>Primer Seminario sobre Escuelas Unitarias</i> , en el que participaron la SEP, CREFAL, la Academia Mexicana de la Educación, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, el Consejo Nacional de Educación, Inspectores Escolares Estatales, el CAPFCE, las Direcciones de Educación de algunos estados y algunas Escuelas Normales.
1970	Manuel Cerna publicó el libro <i>La Escuela Unitaria</i> , el primero por un autor mexicano.
1974	Con patrocinio de la SEP y CREFAL, se llevó a cabo en Pátzcuaro el Taller Pedagógico de Escuelas Unitarias con el respaldo del Subsecretario de Educación Primaria y Normal y de la Dirección General de Mejoramiento Profesional.
1975	La creación de una red de escuelas multigrado en Veracruz, que recibían asesoría y materiales de equipos técnicos especializados.
	La Dirección General de Educación Popular del Estado de Veracruz, creó el Departamento de Escuelas Rurales Unitarias, con el objetivo de incentivar actividades en las escuelas unitarias y desarrollar el trabajo colectivo, grupal e individualizado de los alumnos de forma flexible.

Fuente: Elaboración propia con base en Weiss, y otros (2007).

En 1958 se aprobó la iniciativa del Plan de Once años²⁵ para aumentar el acceso a la escuela primaria, ya que en esa época 42% de niños de 6 y 14 años no asistía a la escuela; de los que ingresaban, solo un tercio culminaba el sexto grado en las zonas urbanas y solo un 2% en las zonas rurales, debido a que estas últimas escuelas no contaban con los últimos tres grados de la primaria. Con dicho plan se redujo la deserción y el número de egresados fue de casi 70%, incrementándose en las escuelas rurales de 60 805 a 110 676 egresados. Esto redundó en un aumento de estudiantes que requerían ingresar a la educación secundaria, por lo que en 1968 surge la telesecundaria como un esfuerzo de llevar este nivel educativo a las zonas rurales (SEP, 2010).

²⁵ Su nombre responde a que se consideró susceptible de realizarse en 11 años.

En el año 1971, nació el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y uno de sus primeras acciones fue atender las necesidades de la educación primaria en las zonas rurales dispersas (Schmelkes, Cervantes, Spravkin, Gonzalez, & Marquez, 1979). La trayectoria histórica del CONAFE será desarrollada con mayor profundidad en el análisis de diseño de la educación comunitaria que se presenta más adelante en este capítulo,

Durante los años ochenta y noventa, desde la Dirección General de Educación Indígena de la SEP, se impulsó la instalación de internados indígenas a partir de albergues escolares con la idea de que el traslado de los estudiantes a poblados más grandes, les daría la oportunidad de acceder a escuelas completas de un maestro por grado; sin embargo, esto implicó trasladar durante cinco días a la semana a los niños y niñas en edad escolar. Otra acción para atender a la población dispersa fue el Programa Primaria para Todos los Niños de la SEP, en el cual la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) estableció “Casas escuela” para ubicar a los niños de las micro-localidades no atendidas por los Cursos Comunitarios; para 1982 el CONAFE se hizo cargo de este programa (Weiss et al., 2007).

Otro esfuerzo impulsado entre 1978 y 1982 desde la SEP fue la Primaria Rural Completa, con la asignación de maestros a las escuelas unidocentes cuyo objetivo era ofrecer los seis grados de este nivel educativo a la población dispersa mediante la elaboración de técnicas pedagógicas, la formación de recursos humanos calificados capaces de orientar a dichos maestros y el suministro de recursos y materiales didácticos que les facilitaran la labor educativa para atender de manera simultánea a estudiantes de todos los grados de primaria. Este programa tuvo alcance nacional y se planteó como una forma de resolver el problema de que millones de niños no tuvieran acceso a la escuela por falta de maestros (Weiss et al., 2007). A pesar de que en el discurso se mantenía que todas las escuelas rurales debían ser de tipo completo, es decir, comprender los seis grados escolares, la realidad era que comúnmente un maestro tenía que atender a grupos de primero y segundo grados muy numerosos y a un número reducido de alumnos de tercero y cuarto. La aparición del quinto y sexto grados de la enseñanza primaria representaban un signo de desarrollo de la escuela que no se lograba hasta haber atendido de manera eficaz el trabajo de los grados anteriores.

En 1991 surgen los programas compensatorios con la creación del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) en Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo, por ser entidades con altos índices de pobreza y los más bajos de índices de eficiencia terminal, especialmente en escuelas regulares de educación básica. Desde el PARE, se promovió la elaboración de materiales de apoyo para las escuelas multigrado como unidades temáticas, proyectos escolares y ficheros didácticos, con el objetivo de relacionar contenidos de diferentes asignaturas o alrededor de temas comunes, debido a que los docentes tenían que entregar un formato de planeación a los supervisores. Ante esta necesidad, muchos estados publicaron, con apoyo de este programa, colecciones de guiones o fichas, elaborados por maestros, supervisores y equipos técnicos.

El inicio de estas acciones coincidió con cambios importantes en la estructura y las políticas del sistema educativo nacional. En 1992 se suscribió, entre los gobiernos estatales, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el gobierno federal el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el cual incluyó tres grandes líneas de acción: a) la reorganización de los servicios educativos, b) la reformulación de contenidos y materiales educativos y c) la revaloración de la función magisterial. En este contexto, el rezago educativo ocupó un espacio muy importante y se ratificó la política de atención orientada a las zonas desfavorecidas o en situación educativa crítica, que se vio concretada en la Ley General de Educación promulgada en 1993,²⁶ la cual dedicó un capítulo al tema de la equidad en la educación; convirtiéndose en una de las políticas centrales del gobierno federal (Chaves & Ramírez, 2006). Posteriormente, en 1998 estos programas se extendieron a toda la república mexicana con excepción del Distrito

²⁶ En ese mismo año 1993, surgió el Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica (PAREB), concebido inicialmente como una extensión del PARE, que buscaba propiciar la equidad en el acceso y la permanencia de los estudiantes en la escuela, incrementar los niveles de aprendizaje y coadyuvar al mejoramiento de la calidad de la enseñanza en las regiones con bajos índices educativos y con condiciones sociales y económicas desventajosas, en los municipios con mayor índice de marginalidad de los estados más pobres y no contemplados en el PARE (Chaves & Ramírez, 2006). De esta forma, en 1994, los programas compensatorios habían llegado a atender a 27 765 escuelas ubicadas en 1 356 municipios de 14 entidades; casi la mitad de las escuelas atendidas se localizaban en cuatro estados: Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo. En 1995 nació el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE) en el que se amplió la cobertura y se incluyeron nueve entidades más y se absorbieron subprogramas como el Programa de Educación Inicial no Escolarizada (PRODEI) y la educación comunitaria (preescolar y primaria) Este programa atendió a 9 780 escuelas primarias ubicadas en 386 municipios de nueve entidades.

Federal y cubrieron a otros niveles educativos que no habían sido contemplados, como la educación secundaria y preescolar (Chaves & Ramírez, 2006) (Ver Anexo III).²⁷

Por otra parte, además de los programas compensatorios, una acción significativa del gobierno federal, impulsada en el año 2005, fue la Propuesta Educativa Multigrado (PEM), la cual surgió a partir del Plan Nacional de Educación 2001-2006 y del Proyecto de Desarrollo de un Modelo Educativo para Escuelas Multigrado. En 2001, desde la Dirección General de Investigación Educativa de la Subsecretaría de Educación Básica, se coordinó un equipo de trabajo conformado por maestros con experiencias respecto a la enseñanza multigrado. Inicialmente, se elaboró el diagnóstico “Escuelas Multigrado. Retos y necesidades de cambio en las escuelas multigrado,” publicado en 2006; en el que se realizaron visitas a escuelas multigrado en Veracruz, Guanajuato, Hidalgo, Durango²⁸ y Michoacán, con el objetivo de recuperar sus experiencias en proyectos multigrado. Estas entidades se caracterizaban por haber elaborado documentos específicos y por tener equipos técnicos estatales dedicados al tema (Weiss et al., 2007).

²⁷ Entre 1998 y 2006 se creó el Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica (PAREIB) y se compuso de tres fases; con este programa se inició la unificación de los programas compensatorios y se dio continuidad al PAREB y al PIARE, incorporando el objetivo de expandir y mejorar la eficiencia y la calidad de la escuela rural, para ello se canalizaron recursos a la telesecundaria y al modelo de “educación posprimaria”. En el periodo 2000-2006 se implementaron las fases II (2002-2004) y III (2004-2006) del PAREIB, en el que se atendieron a las 31 entidades federativas, se incluye la educación inicial no escolarizada, preescolar, primaria y escuelas telesecundarias. Al inicio de ese sexenio, también se realizó un diagnóstico sobre los programas compensatorios en el que se destacó que existía una debilidad en las acciones de asesoría y capacitación; y que se habían concentrado en la distribución de materiales en menoscabo de la atención al proceso pedagógico. Por este motivo, se elaboró un nuevo modelo pedagógico para la educación inicial no escolarizada y se reorientaron las acciones de capacitación y asesoría en educación básica. El siguiente programa compensatorio duró de 2007 a 2013 con el nombre de Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PACAREIB). Éste tenía el objetivo de “contribuir a generar equidad educativa para los niños y jóvenes de sectores vulnerables del país para combatir el rezago educativo en educación inicial y básica mediante acciones compensatorias enfocadas a la dotación de materiales didácticos; capacitación y asesoría a madres y padres de familia así como a docentes; apoyos económicos a las Asociaciones de Padres de Familia (APF), Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria (APEC) y figuras educativas relacionadas con la asesoría, supervisión y promoción.” Siendo beneficiada la población que se encontraba en zonas preferentemente rurales e indígenas. Vale la pena destacar el componente dirigido a brindar asesoría y acompañamiento a escuelas multigrado (AAEM), con la cual se proporcionaba asesoría técnica pedagógica a docentes y directores de centros escolares de educación básica multigrado: unidocentes, bidocentes y tridocentes, ubicados en zonas rurales e indígenas (CONAFE, 2011). Finalmente, en el año 2014, el Programa de Educación Comunitaria del CONAFE y los Programas Compensatorios se unieron en un mismo programa presupuestal bajo el nombre Programa Prestación de servicios de Educación Inicial y Básica (PPSEIBC).

²⁸ En el caso de Durango, el equipo estatal diseñaba guiones didácticos y visitaba las escuelas normales que trabajaban la asignatura optativa multigrado para presentarles los guiones a los estudiantes. Por otra parte, en Guanajuato, existía un proceso de descentralización hacia los municipios y se encontraban desarrollando proyectos de aula y una propuesta de talleres en el que se buscaba promover los guiones didácticos, además de que en Salamanca y Celaya se introdujo la metodología de la Escuela Nueva.

Uno de los planteamientos más importantes de esta propuesta fue realizar una adecuación curricular, debido a que los docentes tenían que presentar avances programáticos por grado, lo que presentaba problemas en la secuencia de temas. Para ello, se realizó una primera propuesta de mapeo curricular general basado en los manuales de Dialogar y Descubrir, el mapa curricular de Cursos Comunitarios del CONAFE (preescolar y primaria) y el plan de estudios de 1993.²⁹

A finales de diciembre de 2002 este equipo realizó una reunión nacional con diferentes actores (un responsable del proyecto o área de actualización de las instancias nacionales, un asesor de sector y/o zona, y un profesor multigrado de diez entidades)³⁰ y se presentó la primera versión de las adecuaciones curriculares y avances sobre la planeación de temas comunes y actividades diferenciadas, actividades permanentes, el tema del aprendizaje cooperativo; y el lenguaje oral y escrito como eje transversal. Finalmente, dos años más tarde, en la reunión nacional de 2004 se consensuó la versión final de la propuesta.³¹

Las reuniones nacionales presentaron algunos conflictos debido a discrepancias en relación con el tratamiento de las asignaturas y la planeación, así como sobre los enfoques a fomentar y sobre la autonomía del docente como un profesional reflexivo al cual no debía de dársele todo. Igualmente, planteaban la importancia de apoyar el desarrollo propio de los estados y la necesidad de capacitar a los equipos técnicos estatales para que en los estados se elaboraran unidades didácticas.

²⁹ Sobre todo, se recuperó la propuesta de organizar la enseñanza por ciclos y no por grados; sin embargo, ésta no se adoptó en su totalidad, ya que se estimó que la propuesta ya promovida por los Programas Compensatorios de englobar los contenidos de todas las asignaturas en unidades temáticas era muy compleja en su diseño, debido a que debían plasmarse en planes mensuales, semanales y diarios. Por lo que se realizó una selección de ciertos temas y se recortaron contenidos de los programas de estudio; al mismo tiempo, se retomó la organización en tres ciclos: primer ciclo (1° y 2° grado), segundo ciclo (3° y 4°) y tercer ciclo (5° y 6° grados); y se propuso trabajar un tema común con actividades diferenciadas por ciclo. También se promovió una serie de actividades permanentes como los rincones de lectura y de matemáticas, la tiendita, el museo histórico o de ciencias naturales, la conferencia, la asamblea, los libros artesanales, los álbumes, las antologías, el periódico mural, etcétera. (Weiss et al., 2007)

³⁰ Entre los que se incluía personal de algunas coordinaciones estatales del Programa Compensatorio, de cursos comunitarios del CONAFE, de la DGEI, así como personal técnico - académico de instancias federales como el Programa Compensatorio, la DGEI, la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe y la Coordinación General del PRONAP; con el propósito de revisar un diagnóstico general y discutir problemáticas de las escuelas multigrado, en especial, temas de gestión, currículo, y actualización (Weiss et al., 2007).

³¹ En esta reunión participaron 31 coordinadores estatales de la Red de Asesoría del Programa Compensatorio, 5 Coordinadores de Proyectos multigrado (Veracruz, Michoacán, Hidalgo, Guanajuato y Durango), 5 coordinadores de actualización de educación indígena (Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Puebla) y personal técnico- académico de instancias federales (Weiss et al., 2007).

En 2005, después de una revisión por parte de la Dirección General de Desarrollo Curricular, se editó la PEM 2005 con un tiraje de 100 mil ejemplares. Sin embargo, no se realizó su presentación oficial en una reunión masiva o en una capacitación escalonada por estados, solamente se contó con la realización del Taller General de Actualización 2006 para su revisión y análisis.

Adicionalmente, en el ciclo 2003-2004 el equipo multigrado a nivel federal elaboró con asesoría del Programa Nacional para la Actualización Permanente del Maestro (PRONAP), talleres generales de actualización (TGA), que consistían en cursos generales con valor para Carrera Magisterial, como el de Estrategias y recursos para la formación de alumnos lectores de multigrado³² (Weiss et al., 2007).

En síntesis, el desarrollo de la educación multigrado en México ha sido progresivo y gradual y denota los esfuerzos del Estado por atender a las comunidades alejadas y dispersas. Entre las acciones realizadas en las últimas décadas se destacan dos: los Programas Compensatorios con una duración de aproximadamente veinte años y la PEM 2005 con un significativo proceso de búsqueda de acuerdos y consensos para establecer una propuesta curricular que fuera de utilidad para la práctica pedagógica en estas escuelas. Desde ambas acciones se trabajó especialmente en ofrecer herramientas pedagógicas y materiales educativos, así como acompañamiento especializado. Como se verá en el análisis posterior sobre el diseño y la implementación de la política, estas acciones dejaron algunas huellas significativas en las escuelas y maestros multigrado, y fundamentalmente en los equipos técnicos estatales.

3.2. Diseño de la política educativa a cargo de la SEP

Como se ha señalado, actualmente la política educativa de educación multigrado se estructura en dos vertientes, establecidas con base en una delimitación territorial. Por una parte, la Secretaría de Educación Pública (SEP) es la encargada de atender a las comunidades rurales, predominantemente en localidades de 2 500 a 500 habitantes, mediante el servicio educativo de tipo general e indígena, en su mayoría en escuelas multigrado y, por otra parte, el Consejo Nacional de Fomento educativo (CONAFE) es la

³² Se elaboraron para la Dirección General de Formación Continua, cinco TGA y tres cursos orientados al trabajo en el aula multigrado con temas para que las niñas y niños escriban, para la planeación y organización del trabajo, para promover el aprendizaje autónomo y formar alumnos lectores.

institución que ofrece educación comunitaria en las localidades más pequeñas y alejadas, en escuelas con una matrícula de entre 5 y 29 estudiantes (CONAFE, 2016d).

La siguiente tabla incluye, un mapeo de las principales acciones y programas que configuran la política educativa actual para las escuelas de la SEP y para el CONAFE. Éstos fueron analizados desde su diseño como parte de este capítulo y se presentan en los tres ejes de análisis siguientes: pedagógico, de gestión escolar y de desarrollo profesional docente.

Tabla 17. Mapeo de la acción pública de la SEP y del CONAFE³³

Tipo de servicio	Instrumentos centrales de la política educativa	Programas subsidiarios
Eje Pedagógico		
SEP	Plan de estudios 2011 (RIEB) <ul style="list-style-type: none"> • Marcos Curriculares Educación Indígena • Parámetros Curriculares Educación Indígena • Libros de texto gratuitos** y libros cartoneros de Educación Indígena Nuevo modelo educativo para la educación obligatoria (2017)**	Programa para la Inclusión y Equidad Educativa Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa
CONAFE	Modelo ABCD CONAFE <ul style="list-style-type: none"> • Unidades de aprendizaje autónomo 	
Eje de Gestión escolar		
SEP	Acuerdo 717 <ul style="list-style-type: none"> • Escuela al Centro • Normalidad mínima de operación escolar** Acuerdo 15/10/17 <ul style="list-style-type: none"> • Consejos Técnicos Escolares • Ruta de mejora escolar Sistema de Alerta Temprana (SisAT) Acuerdo 02/05/16 y su modificatorio 08/08/17 <ul style="list-style-type: none"> • Consejos de Participación Social en la Educación** Asociación de Padres de Familia Sistema de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE)	Programa Escuelas al Cien Programa Escuelas de Tiempo Completo Programa de la Reforma Educativa** Programas de apoyo a la demanda: <ul style="list-style-type: none"> • Programa Nacional de Becas (Acércate a tu escuela)** • Programa Prospera**
CONAFE	Reglas de operación y lineamientos del Programa de Educación Inicial y Básica Comunitaria <ul style="list-style-type: none"> • Asociación Promotora de Educación Comunitaria (APEC) • Sistema Estudios a Docentes (SED) 	

³³ Las acciones marcadas con ** se encuentran tanto en la SEP como en el CONAFE.

Eje de Desarrollo profesional docente		
SEP	Planes de Estudio para Formación de Maestros 2012 Servicio Profesional Docente <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de ingreso (Perfiles, Parámetros e Indicadores) Estrategia Nacional de Formación Continua Sistema de Asistencia Técnica a la Escuela	Programa de la Reforma Educativa Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa Programa para la Inclusión y Equidad Educativa Programa para el Desarrollo Profesional Docente
CONAFE	Reglas de operación y lineamientos del Programa de Educación Inicial y Básica Comunitaria <ul style="list-style-type: none"> • Formación inicial y permanente 	

Fuente: elaboración propia

En este apartado se detallará la valoración de la política correspondiente a las escuelas de la SEP y en el siguiente se presentará la correspondiente a la educación comunitaria del CONAFE. Desde la SEP³⁴, si bien se han implementado las acciones señaladas en el apartado anterior, en la actualidad el análisis encontró que son escasas las acciones federales para las escuelas multigrado y no es posible hacer alusión a una política específica. Las escuelas de educación básica cuentan con un modelo educativo cuyos componentes son homogéneos, es decir, un plan, programas y materiales educativos graduados (con excepción de la educación indígena), sin adaptaciones curriculares para las escuelas multigrado. De igual forma, los docentes multigrado reciben, en su mayoría, la misma formación inicial y continua que reciben los docentes de escuelas regulares graduadas, sin consideración de las necesidades particulares de su práctica.

Asimismo, se promueve también una gestión escolar concebida para una escuela de organización completa, que se complejiza en una escuela multigrado, sin considerar que la organización escolar de estas escuelas puede ser diversa (uni, bi o tri docente, tener grupos multigrado que cuentan con tetra y penta docentes, y escuelas multinivel que imparten los niveles de preescolar, primaria y secundaria con un solo docente). Además, las funciones de la dirección escolar son desempeñadas comúnmente por un docente, pues en su mayoría estas escuelas no cuentan con esta figura. Finalmente, cabe señalar que no existe una estructura administrativa, a nivel federal, para la atención de las escuelas multigrado, aunque sí se cuentan con áreas específicas en algunas entidades federativas como, por

³⁴ El análisis de diseño de las escuelas de la SEP deriva del trabajo publicado previamente en el capítulo titulado *La política educativa para escuelas multigrado: análisis del diseño* (Mendieta Melgar, Castro, Priego Vázquez, & Perales Franco, 2019).

ejemplo, el Órgano de Escuelas Multigrado en la Secretaría de Educación de Yucatán y el Departamento de Educación Multigrado en la Secretaría de Educación de Guanajuato.

Los hallazgos específicos del análisis del diseño de la política serán desarrollados a continuación, organizados a partir de tres ejes en los que se analizan las problemáticas comunes a la educación en general, así como las particularidades de las escuelas multigrado. Se presentan, en primer lugar, los hallazgos en relación con el currículo de la educación básica, ya que es un elemento clave del *eje pedagógico*. El currículo, en tanto instrumento de política pública, plantea las aspiraciones de un país respecto del ciudadano que quiere formar, en este sentido, orienta las acciones cotidianas de la escuela. En segundo lugar, se desarrollan los hallazgos en relación con la *gestión escolar*, la cual se centra en la gestión del aprendizaje y orienta la dotación de recursos humanos, la definición de normas administrativas, la organización del tiempo escolar y las prácticas pedagógicas en el aula. Finalmente, en tercer lugar, se presentan los hallazgos acerca del *desarrollo profesional docente* como un proceso que incluye la formación inicial, los mecanismos de inserción a la docencia, la formación continua, así como los procesos de evaluación docente.

3.2.1. Eje pedagógico

Currículo

De acuerdo con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE, 2018c), el currículo es el componente del sistema educativo en el que se explicitan los contenidos educativos, es decir, qué enseñar o qué aprender, así como los métodos educativos o el cómo lograrlo. Ambos, contenidos y métodos, han de definirse a partir de los propósitos formativos que se busca alcanzar, entendidos como el para qué de la educación.

En la evaluación del diseño curricular de los planes y programas del 2011, vigentes durante la realización de esta evaluación, se encontró que la complejidad de la estructura y la naturaleza prescriptiva del currículo; así como la saturación de sus elementos³⁵ dificulta que

³⁵ Se señala la estructura curricular compleja del currículo nacional, integrada por una gran cantidad de elementos, tales como propósitos, estándares curriculares, competencias, aprendizajes esperados, ejes, temas, contenidos temáticos, orientaciones didácticas y pedagógicas. Dicha estructura se encuentra saturada y hay una ausencia de relaciones armónicas entre el enfoque pedagógico basado en el desarrollo de competencias, los contenidos a desarrollar y las formas para enseñarlo y evaluarlo, lo que dificulta el logro de las intenciones educativas. De igual forma, se destaca la falta de orientaciones consistentes sobre cómo implementar la

el currículo sea pertinente y equitativo para todos los contextos escolares, puesto que no reconoce los tiempos y condiciones particulares de las escuelas (INEE, 2018c).

Estas problemáticas, presentes en la educación básica en general, se agudizan en las escuelas multigrado, debido a que el currículo nacional está diseñado para una escuela graduada y plantea una distribución y secuencia homogénea de los contenidos, que no reconoce tiempos y condiciones de la diversidad de escuelas y contextos, aspectos fundamentales de las escuelas multigrado, que se caracterizan por la necesidad de adaptar diferentes grados y niveles de desarrollo de los alumnos. En este sentido “la existencia de una estructura curricular única encierra una visión de escuela que genera desigualdad, al no considerar la diversidad de planteles o de la población que asiste a ellos” (INEE, 2018c, p. 226).

A lo anterior se suma que, en la actualidad, no existen adecuaciones curriculares a nivel nacional, que proporcionen orientaciones didácticas al docente para lograr articulaciones transversales entre programas de estudio, como se requiere en las escuelas multigrado; siendo el último antecedente relevante a nivel federal la Propuesta Educativa Multigrado realizada desde la SEP en el año 2005 (SEP, 2005). No obstante, algunos estados como Yucatán, Durango, Puebla y Guanajuato, entre otros, han realizado adecuaciones curriculares para la enseñanza en escuelas multigrado.

Con la implementación del Nuevo Modelo Educativo (NME) en el ciclo escolar 2018-2019, los docentes en las escuelas multigrado enfrentan una situación de mayor complejidad, debido a que tendrán que trabajar con dos planes de estudio y dos generaciones de materiales.³⁶ Igualmente, el NME añade complejidad con la inclusión del concepto de Autonomía Curricular, es decir, “la facultad que posibilita a la escuela para que su Consejo Técnico Escolar (CTE) defina contenidos programáticos y los organice en clubes, de acuerdo con las necesidades educativas específicas de sus educandos” (SEP, 2018a, p. 3). Esta nueva orientación representa un enorme potencial para las escuelas multigrado, ya que por naturaleza éstas integran a educandos de diferentes grados, como se propone en los clubes, pero también la autonomía curricular plantea desafíos importantes. Ésta implica

metodología de trabajo propuesta, especialmente en lo referente al enfoque por competencias. El currículo del Plan 2011 es también prescriptivo, con pocos espacios de apertura curricular, particularmente en el nivel de secundaria, con lo que se dificulta dar respuesta a la realidad de los estudiantes.

³⁶ En 1° y 2° de primaria y 1° de secundaria deberán trabajar con los nuevos programas de estudio y en el resto de los grados con los programas de estudio de 2011.

pensar y reflexionar la práctica de manera crítica, un amplio conocimiento de la teoría pedagógica y curricular, y exige un conocimiento contextual de su entorno y de los sujetos con quienes trabajará (Torres Hernández, 2018), para lo cual se requiere una estrategia formativa permanente y pertinente en cada uno de los aspectos planteados, que provea de recursos y desarrollo de capacidades de decisión y articulación sólida en los docentes; aspectos que como se presentarán en el tercer eje, aún se encuentran escasamente desarrollados.

Dado que la aplicación efectiva de la autonomía curricular no solo depende de la voluntad de la comunidad escolar, sino de las condiciones reales en las que los docentes llevan a cabo su tarea, es altamente probable que la propuesta del uso de un tiempo determinado de la jornada escolar, así como de temas y contenidos específicos a desarrollar en los clubes, no sea suficiente ni pertinente para las escuelas multigrado. En estas escuelas, al contar solo con uno o pocos docentes, a diferencia de las escuelas de organización completa que cuentan, por ejemplo, con un docente de educación física y de actividades artísticas, los clubes dependerían en muchos casos de las habilidades personales y de la creatividad de cada docente. Su localización en comunidades de alta marginación también dificulta que las opciones para atender los clubes se consigan por fuera de la escuela, accediendo por ejemplo a la oferta privada. Así, si bien la noción de autonomía curricular podría ayudar a una mejor organización de la escuela multigrado y promover adaptaciones focalizadas en las necesidades de los alumnos, su naturaleza prescriptiva, en relación a los clubes particularmente, aumenta las demandas a los docentes multigrado, que ya de por sí son amplias, sin que se proporcione orientaciones específicas al respecto.

Materiales educativos

Los materiales educativos refieren a los instrumentos que sirven para apoyar la enseñanza y el aprendizaje, supeditados al currículo y objetivos escolares (SEP, 2016a). Derivado de las características expuestas anteriormente con respecto al currículo, los materiales también están diseñados con una estructura unigrado, en la cual se dosifican contenidos y objetivos de aprendizaje por disciplina o campo formativo y grado, de acuerdo con la consideración de edades y trayectorias escolares regulares (INEE, 2018c). En consecuencia, existe una limitada adecuación de los materiales educativos para grupos multigrado, lo cual no facilita el trabajo pedagógico en la complejidad que plantea la enseñanza a estudiantes de diferentes edades, grados, niveles de pericia y desarrollo,

trayectorias y contextos. Además, éstos no están diseñados para facilitar el aprendizaje autónomo de los estudiantes, ni suficientemente dirigidos a la población indígena y migrante; es decir, no responden a la diversidad sociocultural y lingüística de nuestro país.

Un docente en escuelas multigrado debe articular una amplia cantidad de libros de texto gratuitos (LTG), de acuerdo a la cantidad de grados que imparta. El caso más extremo es el de un docente unitario que cuenta con alumnos de todos los grados de primaria y que deberá trabajar con 37 libros de texto para el estudiante y 7 libros para el docente.

<p>81 libros de texto gratuito para estudiantes en educación básica Preescolar: 3 libros Primaria: 37 libros Educación Indígena: 9 libros TELESECUNDARIA: 32 libros</p>	<p>43 libros de texto gratuito para el docente en educación básica Preescolar: 1 libro Primaria: 7 libros Educación Indígena: 1 libro Telesecundaria: 34 libros</p>
--	--

Fuente: elaboración propia a partir del Catálogo de libros de Texto Gratuitos de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.

Según el citado estudio del INEE, esta falta de pertinencia y articulación de los materiales educativos deriva “en otras dificultades, como la reducción del tiempo de clases, prácticas educativas centradas en la repetición y en la mecanización, asignación de actividades de baja demanda cognitiva a los alumnos, bajo aprovechamiento de recursos educativos y débil vinculación pedagógica con los padres de familia, entre otras” (INEE, 2018c, p. 239). Además, si bien cada nivel y modalidad educativa presenta una problemática diferente al respecto, en el caso de la Telesecundaria multigrado esta situación se agudiza, debido a que los LTG corresponden al plan de estudios de 2006 y no se cuenta con libros para el plan vigente 2011.

Es importante destacar que en el caso de la educación indígena se elaboró un libro de texto gratuito denominado *Cuaderno de ciencias, tecnologías y narrativas de las culturas indígenas y migrantes* que presenta una propuesta de articulación, ya que está organizado por ciclos, así como otros materiales con esta organización; sin embargo, la diversidad lingüística dificulta la traducción en todas las lenguas. Del mismo modo, se reconoce que existe una importante producción de materiales educativos en las secretarías de educación estatales, en formato impreso y electrónico, siendo algunos de ellos los siguientes:

Tabla 18. Materiales educativos producidos en las secretarías de educación estatales

Propuestas	Secretarías de Educación Estatales
<i>La Propuesta Didáctica Proyectos Formativos. Planificar para potenciar el aprendizaje hacia el desarrollo de competencias I y II (s/f).</i>	Subsecretaría de Educación Básica y Secretaría de Educación Pública de Hidalgo. Diseñada por el Proyecto Atención a Escuelas Multigrado en el marco de la Reforma Integral de la Educación Básica.
<i>La Propuesta de trabajo para escuelas multigrado 2012. Reorganización curricular. Primaria.</i>	Subsecretaría de Planeación y Apoyos a la Educación de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Zacatecas. Elaborada por el Componente de Planeación y Gestión Pedagógica de la Coordinación Estatal de Acciones para la Equidad Educativa.
<i>Propuesta de Reorganización Curricular para escuelas multigrado del Estado de Yucatán, 2013-2014 (2015).</i>	Secretaría de Educación del Estado de Yucatán.
<i>Planeación Didáctica Multigrado. Propuesta de Reorganización Curricular para primarias multigrado (2015).</i>	Secretaría de Educación del Estado de Durango.
<i>Yoltocah. Estrategias didácticas multigrado (2016).</i>	Secretaría de Educación del Estado de Tlaxcala.
<i>Modelo Educativo 2017, Aprendizajes clave. Escuelas primarias multigrado (2018).</i>	Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato.

Fuente: Elaboración propia

Con respecto al acceso a los materiales educativos en las escuelas multigrado más aisladas, éste es inequitativo, debido a que muchas veces no son suficientes para todos los estudiantes o se reciben con retraso y en malas condiciones. Adicionalmente, con regularidad, los docentes y padres de familia deben asumir el costo de la distribución local de los materiales, lo cual impacta en la economía familiar y en la gratuidad de la educación para las comunidades más alejadas y desfavorecidas.

En suma, el análisis efectuado en el eje pedagógico muestra que el diseño curricular no siempre presenta vínculos armónicos entre sus componentes y que, en general, los programas de estudio, así como sus orientaciones didácticas no son específicas para la práctica docente en los grupos de escuelas multigrado. Esto, aunado a la falta de pertinencia e insuficiencia de los materiales educativos, dificulta y agrava considerablemente el trabajo de un docente multigrado, quien se enfrenta al reto de articular programas y materiales educativos diversos. Adicionalmente, dado que en estas escuelas se atiende una importante proporción de población indígena y migrante, así como estudiantes con problemas de aprendizaje, necesidades especiales y estudiantes con

discapacidades, el currículo y sus materiales no reconocen las necesidades y características derivadas de la diversidad regional y las particularidades de las zonas aisladas y dispersas donde se ubican estas escuelas, generando aún mayor desigualdad.

3.2.2. Eje de gestión escolar

La gestión escolar refiere a la toma de decisiones en las escuelas y está relacionada con las dinámicas de los equipos directivos³⁷ y docentes, la participación social, el uso del tiempo y los espacios, la organización de los grupos, así como la definición de los objetivos de la escuela (Lugo & Ithurburu, 2017), todo ello organizado en cuatro dimensiones: 1) la institucional, que refiere al conjunto de aspectos estructurales que determinan la organización y el funcionamiento de las escuelas; 2) la administrativa, que alude a las cuestiones de gobierno de los recursos financieros, materiales y humanos, así como al manejo de la información; 3) la pedagógica, que hace referencia a las prácticas docentes, los programas, la formación y las competencias para llevar adelante el proceso de enseñanza aprendizaje; y, 4) la dimensión comunitaria, que implica al conjunto de actividades que promueven la participación de la comunidad escolar en la toma de decisiones y la puesta en marcha de las actividades escolares (Frigerio, *et al.*, 1992 citadas en Lugo y Ithurbu, 2017).

Actualmente, la política de fortalecimiento de la gestión escolar en educación básica tiene dos grandes orientaciones, por un lado, el Acuerdo 717 que emite los lineamientos para formular los programas de gestión escolar y, por el otro, la Estrategia Escuela al Centro, que articula lo establecido en el citado acuerdo. El Acuerdo 717 tiene por objeto “establecer las normas que deberán seguir las autoridades educativas locales y municipales para formular los programas o acciones de gestión escolar, destinados a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas de educación básica” (SEP, 2014, p. s.p.). Estas normas pretenden modificar elementos sustanciales, ubicando a la escuela al centro del servicio educativo y buscando aligerarle la carga administrativa. De ellas destaca, en particular, el establecimiento de la Normalidad Mínima de Operación Escolar (NM), pues plasma las

³⁷ Según la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) los directores de las escuelas son los encargados de encabezar las tareas de gestión escolar (artículo 4 fracción XXIII). Por lo tanto, es necesario tener en cuenta que en las escuelas multigrado las funciones de dirección son realizadas por los docentes (pues en su mayoría carecen de una figura exclusiva para la dirección), lo que tiene implicaciones tanto en las actividades de gestión escolar, como en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

condiciones mínimas que se deben cubrir para el funcionamiento eficaz de las escuelas. Está conformada por ocho rasgos básicos que adquieren características particulares en las escuelas multigrado, como se puede observar en la tabla siguiente.

Tabla 19. Características en las escuelas multigrado de los rasgos básicos de la Normalidad Mínima de Operación Escolar

Rasgos básicos de la Normalidad Mínima	Características en las escuelas multigrado
<p>1. <i>Todas las escuelas deben brindar el servicio educativo todos los días establecidos en el calendario escolar, para ello las autoridades educativas locales y municipales deberán asegurar que las escuelas cuenten con el personal completo de la estructura ocupacional correspondiente, desde el inicio hasta la conclusión del ciclo escolar y evitar que se tenga personal por arriba de la estructura autorizada.</i></p>	<p>El servicio educativo se ve interrumpido con regularidad, sobre todo en las escuelas unitarias, donde regularmente un docente cumple con las funciones de dirección, lo que genera ausencias frecuentes de la escuela para cumplir con diversos trámites escolares y funciones de índole administrativo. Asimismo, el hecho de que la escuela sea beneficiaria de algún programa federal (Tiempo Completo, Reforma Educativa, etc.) o estatal trae consigo un aumento de funciones administrativas para los docentes, que incide de forma negativa en el cumplimiento de este rasgo.</p>
<p>2. <i>Todos los grupos deben disponer de maestros la totalidad de los días del ciclo escolar, por lo que las autoridades educativas locales y municipales deberán garantizar que la sustitución de personal que se requiera en la escuela, dentro del ciclo escolar, se realice en tiempo y forma.</i></p>	<p>El Servicio Profesional Docente (SPD) permite que los docentes de nuevo ingreso seleccionen, de acuerdo a la lista de prelación, las escuelas en las que prestarán su servicio. Se observa que, al igual que sucedía antes de la implementación del SPD, los docentes prefieren seleccionar escuelas de organización completa y cercanas a zonas urbanas. A ello se suma que existe una alta rotación docente en las escuelas multigrado debido, en parte, a que no ofrecen condiciones óptimas para el desempeño de la tarea docente, lo que repercute en que no se tenga garantizada la totalidad de docentes. Sin embargo, esta rotación se ha visto significativamente limitada pues los docentes que ingresan al SPD deben desempeñarse al menos dos años en una misma escuela.</p>
<p>3. <i>Todos los maestros deben iniciar puntualmente sus actividades.</i></p>	<p>Las condiciones geográficas y climatológicas dificultan el desplazamiento de estudiantes y docentes hacia las escuelas, lo que tiene implicaciones en estos rasgos. A esto se suma la falta de transporte público en muchas comunidades rurales, por lo que algunos docentes y estudiantes deben caminar largas distancias para iniciar actividades escolares. Por otro lado, los ciclos agrícolas, las condiciones de marginación y pobreza, así como las festividades comunitarias impactan en la asistencia regular de los estudiantes.</p>
<p>4. <i>Todos los alumnos deben asistir puntualmente a todas las clases.</i></p>	
<p>5. <i>Todos los materiales para el estudio deben estar a disposición de</i></p>	<p>La dispersión y difícil acceso a las localidades donde se encuentran las escuelas multigrado, hacen compleja la dotación de materiales suficientes; asimismo, con</p>

Rasgos básicos de la Normalidad Mínima	Características en las escuelas multigrado
<i>cada uno de los estudiantes y se usarán sistemáticamente.</i>	frecuencia los libros de texto gratuitos llegan a la escuela después del inicio del ciclo escolar y, en ocasiones, lo hacen en malas condiciones. Además, es común que estas escuelas no sean priorizadas para la entrega de materiales adicionales, como las Bibliotecas de aula. Dado que no existe una política federal o estatal de distribución de materiales educativos que, efectivamente, haga llegar los materiales a las escuelas rurales, son los docentes y familias quienes deben movilizar o aportar recursos –financieros y en especie– para el traslado de los mismos.
<i>6. Todo el tiempo escolar debe ocuparse fundamentalmente en actividades de aprendizaje.</i>	La doble función de algunos maestros multigrado – docencia y dirección– afecta el tiempo destinado a las actividades de aprendizaje, pues con frecuencia los docentes se ven obligados a relegar sus tareas pedagógicas por cumplir con requisitos administrativos o de gestión escolar.
<i>7. Las actividades que propone el docente deben lograr que todos los alumnos estén involucrados en el trabajo de clase.</i>	La falta de pertinencia del diseño curricular y los materiales educativos para la enseñanza multigrado genera que los docentes implementen didácticas para atender a estudiantes bajo diversos criterios, sin una orientación común; por ejemplo, en ocasiones trabajan actividades diferenciadas por grados o ciclos, lo que dificulta la atención integral para todos los estudiantes. Además, la diversidad de estudiantes en las aulas multigrado –estudiantes con discapacidad, indígenas y migrantes– complejiza la tarea de enseñanza.
<i>8. Todos los alumnos deben consolidar, conforme a su ritmo de aprendizaje, su dominio de la lectura, la escritura y las matemáticas, de acuerdo con su grado educativo.</i>	Los ritmos de aprendizaje en un grupo de estudiantes de diferentes grados pueden ser muy diverso y en buena medida dependerán de la pericia del docente, así como de los antecedentes educativos de sus estudiantes.

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, la Estrategia Escuela al Centro surge en el año 2016, en el marco de la implementación de la Reforma Educativa, bajo el postulado de que las escuelas son el último eslabón de la cadena de mando del sistema educativo; se espera de ellas el cumplimiento de los siguientes fines: aprendizajes relevantes, disminución de la deserción, formación en valores, atención individual de las necesidades de cada estudiante y participación de padres y madres de familia (SEP, 2015d). Por ello, la Estrategia tiene por

objeto fortalecer la autonomía de gestión escolar, ubicar a las escuelas en el centro del sistema educativo, dotarlas de capacidades y apoyos administrativos para la gestión de sus funciones; mientras que las autoridades tendrán la obligación de servir a las escuelas y proporcionarles los recursos necesarios para este fin. En este marco, se concibe como:

[...] una escuela organizada por la combinación armónica de los elementos que la integran. Para ello debe estar dotada de la capacidad para administrar sus recursos a fin de alcanzar las metas que se ha trazado, y obligada a medir periódicamente los alcances de su desempeño para identificar las carencias y debilidades que debe atender.

[...] la autonomía escolar debe entenderse como la posibilidad de que las escuelas puedan tomar las decisiones que correspondan a su mejor funcionamiento (SEP, 2015d, p. 6).

Esta estrategia articula un conjunto de acciones, normadas de manera gradual, en seis líneas de intervención, tomando como base los elementos establecidos en el Acuerdo 717 (SEP, 2014). Específicamente, para el caso de las escuelas multigrado, se observa que algunas líneas de acción están contempladas; sin embargo, en otras no existe una atención pertinente o incluso son excluidas.³⁸ A continuación, se presenta un análisis detallado de estas consideraciones para las líneas de intervención más relevantes.

Línea 1. Nueva organización de la escuela con menos burocracia

Esta línea incluye dos acciones fundamentales: el fortalecimiento de las estructuras escolares a partir de la asignación de subdirectores y de las supervisiones escolares a través de la asignación de asesores técnico pedagógicos (ATP).

1. La asignación de subdirectores está dirigida a escuelas preescolares y primarias de organización completa (no multigrado) y contempla asignar un *subdirector de gestión* a las escuelas con seis grupos o más, mientras que aquellas con 10 grupos o más contarán además con un *subdirector académico*. Se busca así, liberar de

³⁸ Específicamente, la línea de intervención 6 *Escuela de verano* tiene el objetivo de “promover el desarrollo integral de niñas, niños y jóvenes, mediante actividades recreativas, deportivas, tecnológicas, artísticas, culturales y científicas en los espacios e instalaciones de las escuelas públicas de educación básica durante el periodo vacacional” (SEP, 2018d). Durante 2016, algunos de los requisitos para ser escuela sede eran tener la calidad de organización completa y estar ubicada en zonas urbanas y semiurbanas, lo que excluye a las escuelas multigrado y sus estudiantes. Por lo que no será analizada a profundidad en este documento.

carga burocrática a los directores de las escuelas y fortalecer su liderazgo pedagógico, respectivamente. Sin embargo, las escuelas multigrado estarían excluidas por definición de este proceso de fortalecimiento, ya que no cumplen con los requisitos debido al número de grupos que atienden.

2. El fortalecimiento de las estructuras de las supervisiones escolares contempla la asignación de *dos ATP*, uno para el campo formativo de *lenguaje y comunicación* y, otro, para el de *matemáticas*. No obstante, esta acción se encuentra en proceso de implementación y será necesario tomar en consideración la complejidad que implican las tareas de supervisión y acompañamiento en las zonas rurales y las escuelas multigrado debido a su aislamiento y la carencia de conectividad.

Cabe destacar que, con el propósito de “que los supervisores fortalezcan sus competencias profesionales orientadas a la asesoría y acompañamiento de los colectivos docentes de su zona, para contribuir a la mejora del aprendizaje de los alumnos” (SEP, 2015b), en el ciclo escolar 2013-2014 inició la implementación del diplomado *Una supervisión efectiva para la mejora del aprendizaje de nuestros alumnos*.³⁹ Al primer semestre de 2018, más de 18 mil supervisores habían cursado este diplomado, es decir, prácticamente la totalidad de supervisores de educación básica a nivel nacional; sin embargo, en este diplomado no se abordaron las problemáticas específicas del acompañamiento en las escuelas multigrado.

Adicionalmente, se desarrollaron dos herramientas para fortalecer el trabajo de acompañamiento del personal de supervisión, una de observación de clase y otra para la exploración de habilidades en lectura, escritura y cálculo mental, las cuales, a decir de los funcionarios de la Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa (DGDGE), eran funcionales para escuelas de organización completa y multigrado:

[...] yo como supervisor asisto a observar un grupo, independientemente de que sea un grupo regular o un grupo multigrado, pero con el ejercicio que haga voy a tener la observación de cómo está usando el tiempo, qué tipo de actividades realiza [el maestro], qué tipo de materiales y recursos utiliza y cómo está logrando la participación de los alumnos, [...] y tendré como supervisor oportunidad de ofrecerle alguna devolución. Si

³⁹ Este proceso de formación comenzó a implementarse con recursos del Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria, posteriormente, con presupuesto del Programa Escuelas de Calidad y en la actualidad opera a través del componente 3 del Programa de la Reforma Educativa (PRE).

asisto a un grupo multigrado evidentemente también aplica, porque yo estoy viendo cómo desarrolla las actividades, como involucra a los alumnos, cómo usa los materiales con esa diversidad o con esa heterogeneidad. (Entrevista_Macro_DGDGE_2)

Aunque la finalidad de estas acciones ha sido transformar las funciones de los supervisores, pasando del control y la inspección al acompañamiento pedagógico, con frecuencia los docentes de multigrado refieren que el acompañamiento de sus supervisores no es pertinente, pues no les permite resolver distintas problemáticas de la enseñanza en este tipo de escuelas. Ello podría deberse al propio enfoque que tiene la observación, como lo señalan funcionarios de la DGDGE:

[...] la observación no está focalizada al observar las escuelas multigrado, [...] lo que creo que ahorita estamos logrando entre los supervisores es que por principio focalicen lo que les toca hacer, [...] porque antes estaban acostumbrados a hacer visitas escolares para ver qué encontraban. Con lo que nosotros estamos trabajando estamos permitiendo que el supervisor vaya ajustando sus acciones a propósitos muy establecidos. (Entrevista_Macro_DGDGE_2)

Otras problemáticas que enfrenta la supervisión y acompañamiento en las escuelas multigrado son las siguientes:

- La lejanía y difícil acceso a muchas escuelas rurales.
- La insuficiencia de ATP para apoyar actividades de acompañamiento.
- La carencia de recursos materiales o apoyos económicos para realizar las visitas a las escuelas.
- La sobrecarga administrativa en detrimento de sus actividades sustantivas.
- Los desafíos del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE) en su fase inicial de implementación, el cual se ha puesto en marcha solo de acuerdo a las posibilidades de algunos estados.

Línea 2. Fortalecimiento de los CTE

El Consejo Técnico Escolar (CTE) es el “órgano colegiado de mayor decisión técnico pedagógica de cada escuela de Educación Básica, encargado de tomar y ejecutar decisiones enfocadas a alcanzar el máximo logro de los aprendizajes del alumnado” (SEP, 2017c, p. s.p.). Sus propósitos son revisar de forma permanente el logro de aprendizajes y tomar decisiones informadas, pertinentes y oportunas para mejorarlos; decidir de manera colegiada las acciones, compromisos y responsabilidades para atender las prioridades educativas de la escuela; así como, fomentar el desarrollo profesional del personal docente y directivo.

En escuelas de organización completa, el CTE se conforma por la totalidad del colectivo docente y es presidido por el director; mientras que las escuelas multigrado de una misma zona, en las que el personal es menor a cuatro docentes, se integra un solo Consejo Técnico Escolar de Zona (CTEZ) que preside el supervisor de zona. Cabe destacar que la conformación de los CTE de escuelas multigrado es una de las pocas acciones específicas que contempla la política de educación básica para estas escuelas y, en general, son espacios bien valorados por los docentes, ya que les permite discutir problemáticas comunes. Para el desarrollo de cada sesión del CTE,⁴⁰ la DGDGE elabora guías únicas y generales sobre los temas a tratar. Según la DGDGE se trata de orientaciones nacionales que no deben ser “seguidas al pie de la letra”; sin embargo, en las observaciones realizadas a los CTE de escuelas multigrado durante el ciclo escolar 2017–2018, se observó que los supervisores se sienten constreñidos a seguir las guías con exhaustividad, lo que limita el tiempo para discutir las problemáticas específicas de las escuelas multigrado.

Los lineamientos de los CTE también establecen el funcionamiento de la Ruta de Mejora Escolar (RME), entendida como el sistema de gestión que “permite a la escuela ordenar y sistematizar sus decisiones con respecto al mejoramiento del servicio educativo y focalizar los esfuerzos de la autoridad educativa. Implica procesos de planeación, implementación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas” (SEP, 2017c). Estos lineamientos señalan que las escuelas multigrado deberán elaborar un documento de planeación de la RME, el

⁴⁰ Los Lineamientos señalan que el CTE sesionará 13 días en dos fases establecidas en el calendario escolar. En la primera, previo al inicio del ciclo escolar, sesionará cinco días; la segunda, ocho días durante cada ciclo escolar.

cual será adecuado para su implementación en cada escuela. La planeación se desarrolla en las sesiones de los CTEZ y se evalúa al final del ciclo escolar, cuando se rendirá cuentas sobre su avance y cumplimiento de metas ante la comunidad escolar.

En este marco, resulta cuestionable la pertinencia del diseño de la RME para las escuelas multigrado, ya que la elaboración de un solo documento de planeación para todas las escuelas de un mismo CTEZ, podría dejar fuera las particularidades de cada una de ellas. Por ello, el liderazgo del supervisor en el CTE multigrado toma gran relevancia en, al menos, dos aspectos: primero, su capacidad para revelar las problemáticas particulares que enfrentan estas escuelas y atenderlas con pertinencia, ante la ausencia de guías específicas para este tipo de colectivos; y, segundo, su habilidad para recuperar los rasgos particulares de las escuelas multigrado que participan en el CTEZ y plasmarlos en la RME, de manera tal que sea un ejercicio que cumpla una función verdaderamente orientadora en cada escuela.

Línea 3. Más recursos para las escuelas

Esta línea de intervención está orientada a fortalecer la autonomía de gestión, mediante la entrega de recursos directamente a las comunidades escolares,⁴¹ las cuales deciden su destino: fortalecer el aprendizaje de los alumnos, disminuir el ausentismo o abandono escolar, favorecer la normalidad mínima escolar y la convivencia armónica, y/o mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento de los inmuebles escolares. A continuación, se analizan los programas Escuelas de Tiempo Completo y Reforma Educativa, debido a que entre sus universos de atención se encuentran las escuelas multigrado.

El Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC) tiene por objetivo “establecer en forma paulatina, conforme a la suficiencia presupuestal, ETC con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias [...]. En aquellas escuelas donde más se necesite, conforme a los índices de pobreza y marginación, se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos

⁴¹ Los recursos son entregados a través de tres programas presupuestarios de subsidios: Escuelas de Tiempo Completo, Reforma Educativa y Convivencia Escolar. Los dos primeros llegan a escuelas multigrado, en tanto que el tercero no las incluye como parte de su población objetivo. El Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE) ha focalizado a las escuelas urbanas ubicadas en los municipios atendidos por el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y el Delito (PNPSVD) y las de mayor matrícula, lo cual excluye a las escuelas multigrado, ubicadas primordialmente en zonas rurales dispersas.

nutritivos al alumnado, con lo cual se coadyuva a mejorar la calidad de los aprendizajes en la Educación Básica” (SEP, 2017e, p. s.p.).

Este programa está dirigido a escuelas públicas de educación básica de un solo turno y de todos los niveles.⁴² Si bien las escuelas multigrado no forman parte explícita de su población objetivo, los criterios de priorización del universo de atención⁴³ permiten que este programa atienda a 10 800 escuelas multigrado, es decir, 43% de las 25 000 escuelas de tiempo completo en el país son multigrado. El PETC es valorado favorablemente por las comunidades escolares ya que permite ampliar la jornada escolar para trabajar en los aprendizajes de los estudiantes, lo que resulta pertinente para las escuelas multigrado debido a los rezagos educativos que enfrentan. Además, brinda estímulos económicos a los docentes y, en algunos casos, ofrece servicio de alimentación a estudiantes en zonas de pobreza y alta marginación, lo que promueve la permanencia escolar y favorece el logro de aprendizajes; y otorga recursos a las escuelas para equipamiento, materiales y rehabilitación. Sin embargo, no cuenta con orientaciones pedagógicas específicas para escuelas multigrado, lo que representa un área de oportunidad en cuanto a su pertinencia.

El Programa de la Reforma Educativa (PRE), por su parte, tiene por objetivo “generar condiciones, mediante la transferencia de subsidios federales, para que las escuelas públicas de educación básica, cuyas comunidades escolares sean beneficiarias del Programa, cuenten con recursos financieros que les permita el desarrollo de su Ruta de Mejora Escolar, con el fin de fortalecer su autonomía de gestión y en su caso infraestructura” (SEP, 2017f, p. s.p.). Su población objetivo son las comunidades escolares de las escuelas públicas de educación básica y especial, dando prioridad a aquellas que presentan mayor rezago o que están ubicadas preferentemente en localidades de alta y muy alta marginación, así como las supervisiones escolares de zona que las atienden (SEP, 2017f).

El programa opera a partir de seis componentes⁴⁴, siendo el componente 2: recursos para el fortalecimiento de la autonomía de gestión y la implementación de la RME, el que está

⁴² Los servicios educativos del CONAFE no se encuentran incluidos en este programa.

⁴³ Los criterios son los siguientes: a) Escuelas primarias o telesecundarias; b) Atiendan a población en situación de vulnerabilidad o en contextos de riesgo social (localidades de alta y muy alta marginación y/o con población indígena); c) Presenten bajos niveles de logro educativo o altos índices de deserción escolar, y; d) Estén ubicadas en municipios y localidades de la Cruzada Contra el Hambre (CCH) y/o el PNPSVD.

⁴⁴ Los seis componentes son los siguientes: Componente 1: infraestructura y equipamiento para escuelas que requieran ser reparadas y equipadas con urgencia; componente 2: recursos para el fortalecimiento de la autonomía de gestión y la implementación de la Ruta de Mejora Escolar; componente 3: apoyo a las

directamente relacionado con el eje de gestión escolar. Este implica la entrega de recursos a las escuelas, los cuales pueden ser ejercidos en los cuatro rubros siguientes:

- a) En acciones destinadas a generar condiciones propicias para atender las prioridades educativas del Sistema Básico de Mejora.
- b) Al desarrollo y/o fortalecimiento de las capacidades de la comunidad escolar para ejercer corresponsablemente la autonomía de gestión escolar.
- c) A la adecuación y mantenimiento de espacios escolares.
- d) A la adquisición de equipo y mobiliario para las escuelas.

Durante el ciclo escolar 2017 – 2018, se atendieron a más de 18 300 escuelas en este componente, 47% (8 677) de ellas multigrado y 10% (1 819) servicios educativos del CONAFE. Como se observa, de manera similar al PETC, las escuelas multigrado no forman parte explícita de la población objetivo del PRE; sin embargo, los criterios de priorización hacen posible que casi la mitad de las escuelas que reciben recursos del componente 2 sean multigrado. La cantidad de recursos que recibe cada escuela; sin embargo, depende de su número de estudiantes, la cual tiene un rango de 30 mil a 300 mil pesos. Así, por ejemplo, una escuela multigrado con una matrícula menor a 25 estudiantes recibirá entre 30 mil y 38 mil pesos, mientras que aquellas escuelas graduadas con más de 500 estudiantes podrán obtener entre 192 mil y 300 mil pesos. Por tanto, el criterio de asignación de recursos a partir de la matrícula escolar afecta de manera directa a las escuelas multigrado, lo que podría incrementar la inequidad en estas escuelas.

Existen otros programas dirigidos a la construcción, mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de la infraestructura física educativa, específicamente Escuelas al Cien y el Fondo de Aportaciones Múltiples. Ambos tienen como población objetivo a las escuelas públicas de educación básica y media superior, y en su normatividad consideran la atención a las necesidades de las comunidades indígenas y las comunidades con escasa población o dispersa (en su gran mayoría multigrado). Aunque las escuelas multigrado no se

supervisiones escolares de zona, preferentemente las que atienden a las comunidades escolares participantes en el Programa; componente 4: instalación de bebederos en escuelas que cuentan con condiciones para hacerlo (principalmente con conexión a la red de agua municipal); componente 5: Infraestructura para escuelas consideradas de alta prioridad; componente 6: equipamiento a través del Aula @prende 2 en las escuelas.

encuentran focalizadas, en el caso de Escuelas al Cien se plantea la priorización en la atención de aquellos planteles con mayores carencias, lo que beneficia a las escuelas rurales donde es constante la precariedad en la infraestructura educativa. Sería necesario contar con evaluaciones específicas para valorar los alcances de estos programas para el caso de las escuelas multigrado.

Línea 4. Participación social efectiva

En esta línea de intervención, la Estrategia Escuela al Centro busca fomentar la participación de padres y madres de familia en la mejora de las condiciones escolares para favorecer el aprendizaje de sus hijos. Se busca involucrarlos y corresponsabilizarlos en el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar mediante los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS). Los CEPS pretenden lograr tres elementos: 1) La integración y funcionamiento de los Comités de Contraloría Social (CCS) que contribuyan a la transparencia y rendición de cuentas de los programas educativos, esencialmente aquellos que cuentan con el componente de fortalecimiento de la autonomía de gestión (PETC, PRE y PNCE); 2) Promover el conocimiento de la Ruta de Mejora Escolar y vigilar el cumplimiento de la Normalidad Mínima de Operación Escolar; y, 3) Apoyar a los directores de las escuelas en acciones de gestión para la mejora del servicio educativo y, de esta manera, favorecer la descarga administrativa de las escuelas.

Si bien los criterios para la conformación de los CEPS se flexibilizaron con la publicación de los Acuerdos números 02/05/16 (SEP, 2016a) y 08/08/17 (SEP, 2017b) para las escuelas indígenas, comunitarias y migrantes –en su mayoría multigrado– diversas investigaciones señalan la falta de pertinencia de estos mecanismos de participación social, pues no recuperan las formas organizativas existentes para la toma de decisiones y la acción colectiva que se encuentran arraigadas en algunas de estas comunidades (Zurita, 2013). La participación comunitaria en las escuelas rurales suele ser intensa y fundamental para la prestación del servicio educativo y no se canaliza necesariamente a través de los CEPS. La comunidad escolar participa en labores de construcción y rehabilitación de la infraestructura escolar, limpieza y mantenimiento de espacios educativos, gestión de recursos –financieros y en especie– ante autoridades educativas municipales y estatales, realización de trámites administrativos escolares y traslado de materiales educativos y didácticos a la escuela. Así, los CEPS parecen priorizar más una lógica de contraloría social

que los factores asociados con la autonomía de gestión escolar, desconociendo la participación ya existente en las comunidades rurales.

Línea 5. Mejor uso del tiempo en la jornada escolar

Esta línea de intervención busca “un mejor uso del tiempo y un calendario escolar más flexible que se pueda acomodar a las necesidades de cada región y de cada comunidad escolar” (SEP, 2018b). Para ello, en 2016 se realizó una reforma al artículo 51 de la Ley General de Educación, mediante la cual se estableció que el calendario escolar deberá tener entre 185 y 200 días efectivos de clase.⁴⁵ Además, se otorgó a las autoridades escolares, previa autorización de las autoridades educativas locales, la facultad de ajustar el calendario escolar. No obstante, en la práctica se han encontrado algunas dificultades en las escuelas multigrado para flexibilizar su calendario escolar, como lo señala un funcionario de la DGDGE:

Sí creíamos, cuando lanzamos el calendario de ciento ochenta y cinco días, que en virtud de que muchos de los maestros de multigrado viven en la misma comunidad, les iba a parecer más atractivo ampliar su jornada diaria. [...] Pensábamos que iba a tener mayor impacto, mayores solicitudes de un calendario de ciento ochenta y cinco días en las escuelas multigrado. No ha resultado hasta ahora así y no sé por qué. En parte porque a las autoridades locales no les ha gustado mucho darles ese espacio de decisión a las escuelas (Entrevista_Macro_DGDGE_1).

En los hechos, se confirma que la autonomía de gestión escolar es aún un proceso que requiere fortalecerse, lo cual se hace evidente en la incapacidad que enfrentan algunas escuelas para definir su propio calendario escolar.

En suma, en materia de gestión escolar, las escuelas multigrado se encuentran, en muchos casos, invisibles para la normatividad de la política educativa y, por ende, sus problemáticas no son consideradas en el diseño de los instrumentos de política pública. Dado que las acciones propuestas para fortalecer la gestión escolar y la autonomía de la escuela están diseñadas a partir de un modelo de escuela graduada, no son siempre pertinentes y es de esperarse que obtengan resultados distintos en las escuelas multigrado.

⁴⁵ Es importante recordar que, durante las últimas décadas, el calendario escolar fue de 200 días invariablemente.

En particular, hay que destacar que los docentes multigrado tienen, regularmente, sobrecarga de labores administrativas, lo que aunado a la complejidad de la enseñanza en multigrado entorpece las labores pedagógicas y genera ineficacia en el funcionamiento de la escuela. Además, los recursos financieros, humanos y materiales con los que cuentan las escuelas rurales regularmente son menores y más precarios que en las escuelas urbanas, ausencia que es parcialmente subsanada por la comunidad escolar, ya que las madres y padres de familia realizan aportaciones (mano de obra, recursos materiales y financieros) que hacen posible el funcionamiento del servicio educativo. Todo lo anterior, incrementa las brechas de desigualdad entre escuelas y tiene repercusiones en el logro de los aprendizajes para las niñas, niños y adolescentes que asisten a escuelas multigrado.

3.2.3. Eje de desarrollo profesional docente

El desarrollo profesional docente es un proceso continuo que sigue el personal docente y con funciones de dirección, de supervisión y de asesoría técnico pedagógica y técnico docente para fortalecer tanto sus competencias como su capacidad para tener los desempeños profesionales que conduzcan a la obtención de los resultados esperados en las aulas y las escuelas públicas de educación básica (SEP, 2015a, 2016b). Este proceso comienza con la formación inicial, seguido por la inserción a la docencia y la formación continua y en servicio; también incluye la evaluación interna y externa, en el marco de condiciones institucionales que sustentan el desempeño docente y su carrera. Formación, evaluación y condiciones institucionales determinan las diferentes trayectorias docentes (INEE, 2018a). En el presente apartado se analizan las características de los momentos señalados y las implicaciones específicas para los docentes que desempeñan su labor en escuelas multigrado.

Formación inicial

Las escuelas normales han sido las encargadas de formar a los docentes de educación básica del país; sin embargo, en los últimos años ha crecido la participación de otras instituciones de educación superior (IES) en la formación de estos profesionales. De acuerdo con el INEE (2015a), la acción pública en materia de formación inicial se caracteriza por la presencia de programas aislados, acciones poco articuladas y mayor

énfasis en la gestión institucional que en los procesos sustantivos de orden académico. En particular, destacan los siguientes problemas:

- Desajuste de contenidos y enfoques curriculares de los programas de formación inicial respecto de los planes y programas de educación básica.
- Falta de congruencia entre los perfiles de egreso de las escuelas normales y los de ingreso al Servicio Profesional Docente (SPD).
- Inadecuada vinculación entre los programas de formación docente y la educación básica a nivel federal y estatal.
- Insuficiente información sobre la relación oferta-demanda de docentes de educación básica a nivel nacional, regional y local (INEE, 2015a).

Los problemas señalados son comunes a la mayoría de los programas de formación inicial; no obstante, para el caso de los docentes multigrado dichos problemas se agudizan, ya que esta no ofrece las herramientas necesarias para que los futuros maestros desempeñen su labor docente en los contextos antes descritos, con grupos heterogéneos que requieren adecuaciones específicas. En particular, se destaca lo siguiente:

- En el Plan de Estudios de las Escuelas Normales 2012⁴⁶ no se identifican trayectos formativos para el trabajo pedagógico en escuelas multigrado. Si bien existen cuatro cursos optativos que podrían tratar temáticas relacionadas y se realizan prácticas profesionales, que eventualmente podrían desarrollarse en escuelas multigrado, sobre todo en Escuelas Normales Rurales, la formación para ejercer la docencia en multigrado no está garantizada.
- La formación para maestros indígenas, quienes probablemente atenderán escuelas multigrado, es insuficiente puesto que solo 33 de las más de 400 escuelas normales imparten una Licenciatura en Educación Intercultural para preescolar o primaria, y además éstas no se enfocan en una educación bilingüe para indígenas. Asimismo, la oferta de formación existente adolece de actualización y articulación a los planes de estudio vigentes, a los Marcos y

⁴⁶ Existe actualmente un nuevo Plan de Estudios 2018 (SEP, 2017a) que no fue analizado durante el desarrollo de la evaluación. Este incorpora en su planteamiento elementos de flexibilidad académica para adaptar y construir trayectos formativos congruentes con el currículo y con los distintos contextos. Sería necesario un análisis con mayor profundidad sobre su pertinencia y relevancia para las escuelas multigrado.

Parámetros Curriculares y a los Perfiles, Parámetros e Indicadores (PPI) de docentes indígenas del SPD (INEE, 2017a)

- La formación docente para maestros de telesecundaria, incluidos los de telesecundaria multigrado, se encuentra aún más acotada, en tanto muchos docentes que ejercen en este nivel, son profesionistas sin formación docente. Aunque es cada vez mayor la concurrencia de docentes que provienen de la Licenciatura de Educación Secundaria con especialidad en Telesecundaria, ésta no cuenta con una orientación específica para multigrado (INEE, 2015a).

Ingreso al Servicio Profesional Docente

De acuerdo con el artículo 21 de la LGSPD, el ingreso al servicio docente en la educación básica que imparta el Estado se llevará a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades (INEE, 2018d). Estos concursos se realizan mediante un examen basado en los PPI para el ingreso al servicio profesional docente por cada nivel educativo, los cuales consideran la diversidad de los niveles, tipos de servicio, modalidades, asignaturas, tecnologías y talleres (INEE, 2018a), pero no especifican variantes para la educación multigrado.

A través de este mecanismo, las autoridades locales asignan las plazas a los aspirantes, considerando las vacantes sujetas a concurso. De acuerdo con la *Evaluación de la implementación del componente de tutorías a docentes que ingresaron al Servicio Profesional Docente en el ciclo escolar 2014-2015*, realizada por el INEE (2016b), una cuarta parte (29.7%) de los docentes de nuevo ingreso fueron ubicados en escuelas de localidades rurales, lo cual indica que, aunque los docentes no fueron evaluados para ingresar a escuelas multigrado, en la práctica, muchos de ellos ejercerán su primer año de servicio en estas escuelas.

Como ya se ha señalado, las escuelas urbanas o cercanas a localidades más grandes son las primeras seleccionadas por los docentes que obtienen mejores puntajes, quedando plazas vacantes en las escuelas que no son seleccionadas por ningún docente debido a su lejanía y condiciones de acceso, por lo que la autoridad educativa puede asignar a un docente interino por un periodo de un año, el cual no necesariamente obtuvo un resultado idóneo en el examen de oposición. De esta forma, la falta de PPI específicos para

multigrado, la posibilidad de elegir escuelas a través de la lista de prelación, en el marco del SPD, que repercute en la selección de escuelas urbanas sobre las rurales, y la posibilidad de que en las escuelas multigrado haya docentes interinos, no evaluados como idóneos, podría aumentar las brechas de desigualdad entre estas escuelas.

Tutorías

El ingreso a la plaza docente da lugar a un nombramiento definitivo de base después de seis meses de servicio, sin nota desfavorable en el expediente. Durante un periodo de dos años, el docente deberá contar con el acompañamiento de un tutor con el objeto de fortalecer sus capacidades, conocimientos y competencias. Dicho tutor desarrolla este proceso con base en lineamientos específicos desarrollados en el *“Marco general para la organización y el funcionamiento de la Tutoría en Educación Básica”* (SEP, 2016d). Adicionalmente, existe una *Guía para la Tutoría en zonas rurales para docentes de nuevo ingreso de Educación Básica* (escuelas multigrado, generales e indígenas, y telesecundarias).

Cabe destacar que en el primer documento se presenta un reconocimiento específico de las particularidades de la práctica docente en las escuelas multigrado, en los términos siguientes:

El trabajo docente en las escuelas multigrado tiene características propias que lo distinguen del que se realiza en las escuelas de organización completa; en este tipo de escuelas los Docentes atienden simultáneamente a alumnos de diversos grados, situación que tiene implicaciones en la planificación de la enseñanza, el uso de recursos y materiales educativos, la organización del grupo, el aprovechamiento del tiempo de enseñanza, entre otros aspectos. El Tutor de los Docentes de escuelas multigrado debe considerar las particularidades que les son propias para que la inducción logre el propósito de mejorar sus capacidades profesionales (SEP, 2016d, p. 19).

Adicionalmente, se destaca la necesidad de planificar según las características del grupo y la diversidad de materiales, conocer las diversas formas de organización para dar atención simultánea a los alumnos y valorar la diversidad lingüística y cultural de los alumnos. Aspectos sumamente relevantes para el trabajo de acompañamiento a docentes de escuelas multigrado.

Por otra parte, la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) establece criterios para la definición de la *Modalidad de Tutoría a los Docentes de las Escuelas Multigrado*, en los que se destaca que las autoridades educativas locales proporcionarán tutoría a la totalidad de docentes de nuevo ingreso de las escuelas multigrado. Este documento establece parámetros sobre cómo organizar este acompañamiento con docentes en zonas alejadas, de manera presencial o en línea.

Si bien en el diseño de las tutorías existe el reconocimiento a la atención específica a docentes que trabajan en escuelas multigrado, las condiciones de aislamiento y precaria conectividad son factores que dificultan el desarrollo efectivo de la tutoría en estas escuelas. En este sentido, la evaluación del INEE (INEE, 2016b) señaló que, durante el ciclo escolar 2014-2015, la cobertura de tutorías en localidades urbanas fue consistentemente mayor a la observada en las rurales y se evidenció cierta incompatibilidad en la asignación de los tutores para docentes de nuevo ingreso, especialmente en la periferia de los estados, así como en las comunidades más alejadas y de más difícil acceso, situación que ha sido reconocida por las autoridades y por los tutores:

Este punto se hizo complejo por esa dispersión y que los participantes a ser tutores, pues de hecho hubo muchos en un inicio, pero resulta que no había gente cerca del sector donde ellos aspiraban; los de zonas urbanas sobre todo en secundaria, hubo cantidad de profesores que querían ser tutores, pero ya cuando se les decía, “es que no tenemos profesores de nuevo ingreso aquí en la ciudad”, “pues entonces no podemos ser tutores” (AEL, Durango).

Las distancias a recorrer por tutores y tutorados también representan un problema en el desarrollo de las tutorías. La evaluación mencionada (INEE, 2016b) reporta que, incluso, tienen que viajar de un poblado a otro para asistir a las sesiones de trabajo, lo cual se llega a dificultar aún más si el tiempo está limitado o las condiciones económicas no son las óptimas para trasladarse. Como lo señaló un docente de nuevo ingreso:

Todos éramos de nuevo ingreso, ninguno era de Culiacán y se nos dificultaba el traslado porque como eran escuelas multigrado. De hecho, algunas unitarias que estaban lejos, [...] había otros más distantes que bajaban exclusivamente a la ciudad para recibir la tutoría y muchos avisaban, “yo no voy a poder ir ahora a tutoría por esto”, era difícil juntarnos (Tutorado, Primaria, Sinaloa; citado en INEE, 2017: 73).

Además de la dispersión en la que se encuentran las escuelas multigrado, la inestabilidad del docente en la plaza es otro factor que afecta la tutoría⁴⁷. Esta movilidad, sin duda, repercute en las escuelas multigrado porque los docentes de las escuelas más alejadas buscan cambiar a escuelas con mayor accesibilidad.

Finalmente, al término del segundo año de servicio, la autoridad educativa evalúa el desempeño del personal docente para determinar si su práctica favorece el aprendizaje de los alumnos y si cumple con las exigencias propias de la función docente. Sin embargo, esta evaluación es igual para todos los docentes de nuevo ingreso, con lo que no se recuperan las condiciones especiales y las experiencias particulares de los docentes en escuelas multigrado, y no se posibilita una evaluación situada, basada en el análisis y la reflexión sobre las características, problemas y oportunidades de estas escuelas y de la práctica en sus aulas.

Formación continua

La formación continua se basa en la Estrategia Nacional de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional (ENF) (INEE, 2018a)⁴⁸ y opera, fundamentalmente, con recursos del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP), a cargo de la Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica (DGFC). Esta Estrategia fue establecida como un plan de acción para definir los mecanismos de articulación entre la DGFC y las Autoridades Educativas Locales, y para establecer las líneas de formación prioritarias. Cabe destacar que, para que esta oferta de formación sea pertinente y oportuna, se requiere de un importante trabajo de articulación entre diversas áreas sustantivas de la SEP, como Desarrollo Curricular, Materiales Educativos y Desarrollo de la Gestión, con la Dirección General de Formación Continua (DGFC); así como entre esta última y las AEL.

Una de las tres líneas de acción propuestas en el marco de la ENF, en 2018, fue la “Formación continua en temas prioritarios del Modelo Educativo, así como en temas

⁴⁷ En tal sentido, la evaluación (INEE, 2016b) señala que 46% de los docentes de educación básica tuvieron algún cambio de centro de trabajo en los dos años de servicio, siendo el nivel preescolar donde se presenta el mayor porcentaje de docentes que cambió de centro de trabajo (62%); en contraste, 32% de los docentes en secundaria refirió un cambio en su centro de trabajo entre ciclos escolares.

⁴⁸ Desde septiembre de 2015 a abril de 2018 se han emitido cinco versiones generales de la Estrategia; las cuales han variado en la orientación de las acciones de formación.

transversales socialmente relevantes en educación básica”. En ella se propone un programa de actualización docente que considera la oferta de 19 cursos en línea denominados *Colección de Aprendizajes Clave*, dirigidos al personal educativo del nivel básico y abierto a toda la población. Sin embargo, se debe considerar que el diseño de dicha actualización puede encontrar dificultades importantes en el caso de los docentes de las escuelas multigrado, ya que los cursos se organizan por grados, en el caso de la educación primaria, y por asignaturas, en secundaria, lo cual implicaría que estos docentes deban realizar los cursos para todos los grados o asignaturas que atienden.

Por su parte, el PRODEP tipo básico transfiere recursos federales a las autoridades educativas locales para la implementación de sus Estrategias Estatales de Formación (SEP, 2017d), las cuales tienen el propósito de impulsar la formación continua del personal educativo en las entidades federativas. En este marco, se observa que estados como Chiapas o Veracruz priorizan la oferta para la formación de docentes de escuelas multigrado; sin embargo, se observa que los cursos no necesariamente son pertinentes o ajustados a las condiciones del contexto de las escuelas multigrado, ya que, por ejemplo, se promueven cursos de robótica o de habilidades digitales como la “evaluación integral con móviles”. Si bien los docentes de estas escuelas podrían acceder a este tipo de oferta formativa, es claro que los cursos existentes no dan evidencia de un reconocimiento integral de las necesidades de las escuelas multigrado. Adicionalmente, existen otros programas de formación continua operados con recursos federales, que no están directamente vinculados con la ENF, tales como el Programa de Inclusión y Equidad Educativa y el Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa, en los que tampoco se identifica una focalización para los docentes de escuelas multigrado.

Además de estos programas federales, la oferta de formación en cada entidad federativa se determina a partir de las necesidades de formación y desarrollo de su personal educativo. Así, algunos estados que tienen un mayor número de escuelas multigrado, como Guanajuato y Yucatán, generan procesos de formación continua que son considerados como parte de las acciones integrales para la atención de estas escuelas. Sin embargo, la existencia de una oferta de formación especializada para multigrado no es una práctica generalizada.

En términos generales, la oferta de formación continua para los docentes que laboran en escuelas multigrado presenta los siguientes puntos críticos:

- Menos oportunidades de acceder a los cursos debido a la distancia y falta de conectividad; así como a la falta de tiempo derivada de sus responsabilidades laborales y al riesgo de afectar la normalidad mínima.
- En los casos en los que tienen acceso, muchas veces reciben cursos escasamente pertinentes para las problemáticas que enfrentan en este tipo de escuelas y contextos.
- Escasos espacios para desarrollar prácticas colegiadas (compartir experiencias con pares o conformar redes) que les permitan aprender e innovar; así como recibir acompañamiento (del director, supervisor o ATP) oportuno y pertinente.

Además de la oferta de formación continua, planteada anteriormente, la cual es externa a la escuela, existe también una opción de formación al interior a través de los CTE⁴⁹, en el marco de la Estrategia Escuela al Centro. A partir del ciclo escolar 2013-2014, los *Lineamientos para la organización y el funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares* proponen que las escuelas en colectivo organicen las acciones necesarias para la mejora de los aprendizajes de los estudiantes y el desarrollo profesional docente; entre ellas se contempla el fortalecimiento de las capacidades del personal directivo y de supervisión para liderar y acompañar al colegiado docente, y la organización de intercambios y acciones de colaboración entre escuelas para generar sinergias y aprender en conjunto (SEP, 2017c).

A pesar de estos avances, la formación *in situ* se ve obstaculizada no sólo por actividades burocráticas y condiciones institucionales que dificultan el desarrollo de esta formación— como la falta de espacios y recursos para su realización, o incluso limitaciones en la formación y el liderazgo de las figuras educativas—, sino también por prácticas que no fomentan la reflexión crítica sobre la enseñanza, el intercambio de experiencias ni el trabajo

⁴⁹ El actual marco normativo reconoce la formación de los docentes dentro de la escuela o formación *in situ* como una actividad colectiva que contribuye a su profesionalización. Al respecto, la LGSPD reconoce el papel de la evaluación interna con carácter formativo en la mejora de la práctica profesional de los docentes, y menciona opciones formativas como intercambiar experiencias; compartir proyectos, problemas y soluciones entre los colectivos docentes, y realizar trabajo conjunto entre escuelas de cada zona escolar (arts. 15 y 16).

colegiado y colaborativo entre pares para resolver conjuntamente los problemas de la práctica docente (INEE, 2018a).

Finalmente, otro de los mecanismos para apoyar la formación de los docentes en las escuelas, así como la práctica de la evaluación interna y la interpretación y uso de las evaluaciones externas es el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE) que establece la LGSPD. Sin embargo, la operación del SATE ha enfrentado grandes retos y, en general, no ha sido implementado adecuadamente (INEE, 2018a), por lo que no se puede considerar como una estrategia de formación que apoye, en la actualidad, el trabajo de las escuelas multigrado, aunque ciertamente podría ser fortalecida a través de mayores recursos, apoyos y espacios para su desarrollo.

Condiciones institucionales y evaluación del desempeño e incentivos

El desarrollo profesional docente también se ve influido por las condiciones institucionales en las que se ejerce la docencia y por los incentivos para el ejercicio de la profesión. De acuerdo con Martínez (2009 citado en INEE, 2018a), para una adecuada práctica y crecimiento profesional se debe otorgar a los docentes tiempos y espacios para las tareas de su práctica y su desarrollo—incluyendo la formación y el trabajo colegiado—, recursos pedagógicos, asesoría, andamiaje de apoyo y estímulos de índole profesional.

De acuerdo con este conjunto de aspectos, los docentes que trabajan en escuelas multigrado, no cuentan con las condiciones favorables para acceder a una formación continua óptima, en parte, debido a las dificultades de accesibilidad que plantea la distancia y dispersión en la que se encuentran las escuelas o la falta de conectividad para capacitarse en la modalidad en línea.

Por otro lado, aunque existe una limitada oferta de formación especializada en educación multigrado, ésta es privada, lo que plantea un alto costo para muchos docentes. Asimismo, existe una percepción -en algunos docentes de reciente ingreso- de que el paso por una escuela multigrado será temporal, por lo que no consideran una prioridad invertir tiempo y dinero en una oferta especializada.

Finalmente, la evaluación es otro componente que contribuye al desarrollo profesional docente, en tanto permite identificar oportunidades de mejora y, en este sentido,

retroalimenta los procesos formativos y la trayectoria docente. Si bien la evaluación de desempeño para la permanencia se ha llevado a cabo desde el año 2015, los docentes multigrado aún no han sido evaluados debido a que los PPI de desempeño en el servicio docente son generales para los diferentes niveles y modalidades educativas. Por lo anterior, no han podido acceder al Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica, el cual tiene la finalidad de atraer personal con buen desempeño a los planteles escolares ubicados de zonas de pobreza y alejadas.

En conclusión, en el desarrollo profesional de los docentes se observan tramos de la formación que no reconocen las particularidades de la práctica pedagógica, ni las condiciones escolares y contextuales de las escuelas multigrado, aunque existen ciertos espacios interesantes de excepción que sí consideran sus especificidades. A continuación, se sintetizan los principales hallazgos en los diferentes componentes:

- Se observa una falta de pertinencia en la oferta de formación inicial, la cual está enfocada a un perfil de docente de acuerdo con un modelo de enseñanza graduado, siendo insuficientes las materias optativas o prácticas pedagógicas esporádicas que ofrecen las Escuelas Normales en escuelas multigrado.
- Se destaca que existe un reconocimiento por parte de las tutorías para maestros de escuelas multigrado, a través de la elaboración de una guía específica de acompañamiento. Sin embargo, en su implementación aún no se garantizan las condiciones óptimas para su desarrollo en estos contextos.
- La oferta de formación continua no siempre es pertinente para los maestros multigrado. Las opciones de formación están bajo criterio de cada entidad federativa y no siempre ofrecen cursos pertinentes para los maestros en multigrado. Por su parte, la capacitación federal para el nuevo modelo educativo, al estar organizada por grados en primaria y asignaturas en secundaria, podría multiplicar las exigencias de actualización para los docentes multigrado.
- Se requiere reconocer las condiciones altamente complejas en que los docentes multigrado acceden a la oferta de formación, así como la necesidad de fortalecer el uso de las evaluaciones, tanto en el marco del SATE como de la evaluación de desempeño, para promover un mejor desarrollo profesional.

En síntesis, los hallazgos presentados evidencian que existen desigualdades acumuladas en el trayecto de formación y en las oportunidades de capacitación de los docentes, afectando principalmente a los que laboran en zonas alejadas y dispersas. Además, la falta de pertinencia en la oferta podría deberse a una insuficiente articulación entre la formación inicial y continua, así como entre las áreas de la SEP que realizan la formación docente y otras áreas sustantivas. La segmentación institucional del sector educativo, la reducción y falta de personal y la insuficiencia de recursos, así como los frecuentes cambios organizacionales en la gestión educativa implican una falta de estabilidad en la gestión y operación de la política educativa nacional, que no solo tiene impacto en el desarrollo profesional docente sino en los demás ejes desarrollados a lo largo de este texto.

3.3. Análisis de diseño de la educación básica comunitaria

Este apartado da cuenta de la valoración del diseño de la política de educación comunitaria del CONAFE. En primer término, se presenta, a manera de marco general, una sección sobre los antecedentes del CONAFE, en segundo lugar, su estructura institucional y en tercer lugar se hace referencia a sus programas. Posteriormente, se desarrollan los tres ejes correspondientes al análisis: pedagógico, de gestión escolar y de condiciones de prestación del servicio.

3.3.1. Antecedentes

El CONAFE fue creado en 1971 con el objetivo de “allegarse recursos complementarios, económicos y técnicos, nacionales o extranjeros para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación del país” (SEP, 1971). Durante sus primeros años de operación realizó diversas acciones (Moreno Botello & Pansters, 2006), entre las que destacan la creación de mecanismos para el financiamiento de proyectos educativos y de investigación; apoyos a programas de capacitación técnica y a proyectos productivos; intervenciones de respaldo a instituciones educativas de educación media superior y superior; y la puesta en marcha del sistema de cursos comunitarios (SCC), antecedente de la educación comunitaria.

El SCC surge en 1973 como un proyecto para llevar educación primaria a la niñez de localidades pequeñas y aisladas en el estado de Guerrero. En ese momento se instalaron cien servicios educativos: “el programa empezó con cien jóvenes que terminaron la secundaria [...] recibieron un curso intensivo de capacitación [...]. A partir de entonces,

los instructores se enfrentaron a numerosos problemas que tenían que resolver con su propia creatividad y persistencia” (Moreno Botello & Pansters, 2006, pp. 63-64).

Los servicios de educación comunitaria fueron creciendo paulatinamente y su propuesta pedagógica se fortaleció. Durante el segundo año de operación se instalaron 950 cursos comunitarios en siete estados del país que atendieron a más de 45 mil estudiantes. En 1976, se editó el primer Manual del Instructor Comunitario con el que dio inicio la implementación del Modelo de Educación Comunitaria Dialogar y Descubrir. Para 1978, el CONAFE ya operaba en todas las entidades federativas y la SEP autorizó la certificación de sus egresados de primaria. Al inicio de la década de 1980, impartía más de 17 mil cursos con los que atendía a casi 350 mil estudiantes (Moreno Botello & Pansters, 2006).

En la actualidad, después de un proceso de reorganización llevado a cabo en 2016, el CONAFE tiene por objeto el “fomento educativo a través de la prestación de servicios de educación inicial y básica con equidad educativa e inclusión social a la población potencial, bajo el modelo de educación comunitaria” (CONAFE, 2016). En relación a la educación básica, el Consejo se encarga de operar la educación comunitaria mediante un poco más de 31 800 servicios educativos, en 31 estados del país (en Ciudad de México no existe este tipo de servicio), que se ubican primordialmente en pequeñas localidades rurales y dispersas; de hecho, 93% de las escuelas comunitarias se ubican en localidades menores de 500 habitantes y 96% tiene una matrícula menor de 25 estudiantes (D. López, 2019). De este modo, atiende a más de 315 mil estudiantes en los tres niveles de la educación básica: 164 mil en preescolar, 109 mil en primaria y 41 mil en secundaria (INEE, 2018e), con tres modalidades: mestiza, indígena y migrante (esta última incluye la atención a circos y NNA jornaleros agrícolas migrantes).

El CONAFE cuenta con un modelo pedagógico denominado Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo (ABCD), que propone un proceso de aprendizaje autónomo a través de redes de tutoría, bajo una organización escolar multigrado y materiales educativos específicos. En algunos casos, cuando el número de estudiantes en una localidad es muy pequeño, una figura docente atiende a los estudiantes de preescolar y primaria en la misma aula (López, 2019).

3.3.2. Estructura organizacional

Para cumplir con su objeto, el Consejo se organiza en tres niveles: central, estatal y regional (CONAFE, 2017b). En el nivel central, la Dirección General se encarga de dirigir la política nacional en materia de fomento educativo a través de la prestación de servicios de educación inicial y básica, y de desarrollar acciones compensatorias. A su cargo se encuentran las siguientes áreas, cada una con funciones distintas:

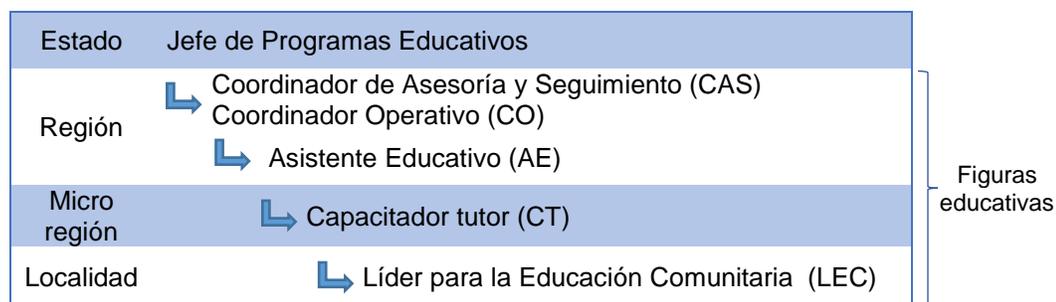
- Dirección de Educación Comunitaria e Inclusión Social: diseña e implementa el modelo de educación básica comunitaria.
- Dirección de Delegaciones y Concertación con el Sector Público: coordina el trabajo de las delegaciones estatales del Consejo y promueve la concertación con el sector público, privado y social.
- Dirección de Planeación y Evaluación: establece las directrices y coordina los procesos de planeación y evaluación.
- Dirección de Administración y Finanzas: administra los recursos financieros, humanos y materiales para el desarrollo de las funciones del Consejo.
- Dirección de Comunicación y Cultura: propone la política de comunicación social para la difusión del quehacer institucional del Consejo y contribuye a la captación de figuras educativas.
- Dirección de Educación Inicial: su función es enriquecer las prácticas de crianza que promuevan el desarrollo integral de los niños menores de 4 años, a través de la orientación a madres, padres, cuidadores y mujeres embarazadas.

Asimismo, CONAFE cuenta con Delegaciones Estatales en las entidades federativas, encargadas de operar los servicios educativos y las acciones compensatorias. En cada una de éstas, existen las siguientes áreas (CONAFE, 2017b):

- Departamento de Información y Apoyo Logístico: encargado de organizar y evaluar la operación de los servicios educativos, así como brindar apoyo logístico para su puesta en marcha.
- Departamento de Programas Educativos, responsable de la implementación académica de la educación comunitaria y encabeza el Equipo técnico pedagógico de la delegación.
- Departamento de Servicios Administrativos: dirige y supervisa las actividades relacionadas con la administración de los recursos humanos, financieros y materiales autorizados a cada Delegación.

En las entidades federativas, la operación del servicio se encuentra organizada en regiones, mismas que son coordinadas por el Departamento de Programas Educativos; en cada una de ellas, existe una estructura de figuras educativas (FE). Las FE son jóvenes, predominantemente, que prestan un servicio social educativo por el que reciben un apoyo mensual; se encargan de planear, desarrollar y evaluar diversas acciones pedagógicas conforme al modelo de educación comunitaria. La estructura de operación en cada región es la siguiente (López, 2019):

Figura 3. Estructura de operación de los servicios educativos del CONAFE



Fuente: elaboración propia a partir de López (2019).

Las características y tareas que desempeña cada tipo de figura educativa se presentan a continuación (CONAFE, 2016a, 2017c):

Tabla 20. Funciones y características de las figuras educativas del CONAFE

Figura educativa	Funciones y características
Líder para la Educación Comunitaria (LEC)	Coordina la red de tutoría en las aulas; es decir, tienen bajo su responsabilidad las tareas docentes. Se encarga de compilar y elaborar los documentos que acreditan el número de estudiantes atendidos y su situación pedagógica. Además, son responsables de vincularse con la comunidad para el funcionamiento del servicio educativo y de apoyarla en actividades tendientes a elevar su desarrollo (cultura, recreación y salud). Son jóvenes de entre 16 y 29 años de edad, con estudios mínimos de secundaria, preferentemente de educación media superior.
Capacitador Tutor (CT)	Coordina, apoya y orienta al LEC en el desarrollo de las tareas docentes, tanto en las localidades como durante el proceso de formación permanente. Son las figuras de acompañamiento pedagógico y de gestión del LEC. Dan seguimiento a los servicios educativos y apoyan en la integración de informes de control escolar y estadísticos. Se trata de jóvenes que prestaron servicio social como LEC durante uno o dos ciclos escolares.
Asistente Educativo (AE)	Apoya el proceso de formación de las figuras educativas y coordina las actividades del CT; en ese sentido, también realizan tareas de acompañamiento. Apoyan al CAS en la elaboración de informes de control escolar y estadísticos. Llevan a cabo el seguimiento y evaluación de los procesos de formación permanente y del desempeño del LEC y CT. Son seleccionados por la Delegación de entre los mejores perfiles de los CT del ciclo escolar anterior.
Coordinador Académico de Seguimiento (CAS)	Responsable regional de las tareas académicas y de la orientación pedagógica del AE y CT. Realiza tareas y atiende problemáticas pedagógicas que permiten la mejora de la implementación del modelo de educación comunitaria.
Coordinador Operativo (CO)	Orienta las tareas operativas brindando acompañamiento a las distintas figuras educativas para asegurar la implementación de los servicios educativos. Supervisa la ejecución de las estrategias y programas del Consejo. Su perfil es de una persona egresada de educación superior.

Fuente: elaboración propia a partir de los Lineamientos de Operación del Programa Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica bajo el Modelo de Educación Comunitaria (CONAFE, 2016a) y las Reglas de Operación del Programa Educación Inicial y Básica Comunitaria (CONAFE, 2017c).

3.3.3. Los programas del CONAFE

En 2018, el Consejo operó cuatro programas presupuestarios federales, dos de carácter administrativo: Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno y Actividades de apoyo administrativo; y dos sustantivos: Educación inicial y básica comunitaria y Programa nacional de becas (específicamente la beca Acércate a tu escuela). La evolución (cambios de nombre, fusiones y desaparición) de los programas durante los últimos diez años, pueden observarse en la siguiente figura:

Figura 4. Programas presupuestarios federales del CONAFE (2008 – 2018)

2008	2009 - 2013	2014 - 2015	2016 - 2018
Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza	Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena	Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria	Educación Inicial y Básica Comunitaria
Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante			
Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica			
		Programa Nacional de Becas (beca Acércate a tu escuela)	
Actividades de Apoyo Administrativo			
Actividades de Apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno			
Proyectos de Infraestructura Social del Sector Educativo			

Fuente: elaboración propia a partir de las Cuentas Públicas de 2008 a 2017 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.

En cuanto al gasto público ejercido por el CONAFE, éste se ha reducido considerablemente durante el periodo 2014 - 2018, llegando a su punto más bajo en el año 2017. En términos reales, el presupuesto ejercido en 2018 fue 25% menor respecto al de 2014. Mientras que en 2014 el Consejo ejerció la cantidad de 6 mil 427 millones de pesos (constantes 2018), en 2018 sólo gastó 4 mil 842 millones de pesos, en los cuatro programas que opera.

Gráfica 11. Presupuesto total ejercido del CONAFE por ejercicio fiscal (millones de pesos constantes 2018)

* Información de 2018 es preliminar y corresponde al cuarto Informe trimestral.

Fuente: Cuentas Públicas de 2014 a 2017 y cuarto Informe trimestral 2018.

Además, destaca que, durante el periodo analizado, el CONAFE ejerció el 95% del presupuesto aprobado. Esto, probablemente, se debe a los recortes que sufren los

programas educativos a lo largo de cada ejercicio fiscal para responder a compromisos financieros del sector educativo, para los cuales no se tiene presupuesto aprobado.

Gráfica 12. Presupuesto total aprobado y ejercido del CONAFE por ejercicio fiscal (millones de pesos corrientes)



* La información de 2018 es preliminar y corresponde al cuarto Informe trimestral.

Fuente: Cuentas Públicas de 2014 a 2017 y cuarto Informe trimestral 2018.

El Programa Educación Inicial y Básica Comunitaria (PEIBC) es el programa presupuestario federal mediante el cual se presta el servicio de educación comunitaria que permite dar cumplimiento al objetivo institucional del CONAFE, por tanto, es su principal instrumento financiero y operativo. Este programa es el resultado de la fusión de tres programas que operaron con anterioridad: Modelo comunitario de educación inicial y básica para población mestiza, Modelo comunitario de educación inicial y básica para población indígena y migrante y Acciones compensatorias para abatir el rezago educativo en educación inicial y básica. En la actualidad, cuenta con tres vertientes: 1) educación inicial comunitaria, 2) educación básica comunitaria y 3) acciones compensatorias.

Aunque el PEIBC ha cambiado de nombre a lo largo del tiempo, muchos de sus elementos continúan sin modificación desde la década de 1970, a excepción del modelo pedagógico que, como ya se mencionó, se ha caracterizado por presentar numerosas innovaciones educativas; la última de ellas en 2016 cuando comenzó la implementación nacional del Modelo ABCD.

Los recursos del PEIBC representan 88% del presupuesto total ejercido por el Consejo de 2014 a 2018; sus recursos se han reducido 12% en términos reales, al comparar 2014 con

2018. Mientras que en 2014 el programa ejerció 5 mil 199 millones de pesos (constantes 2018), en 2018 solo erogó 4 mil 567 millones de pesos.⁵⁰

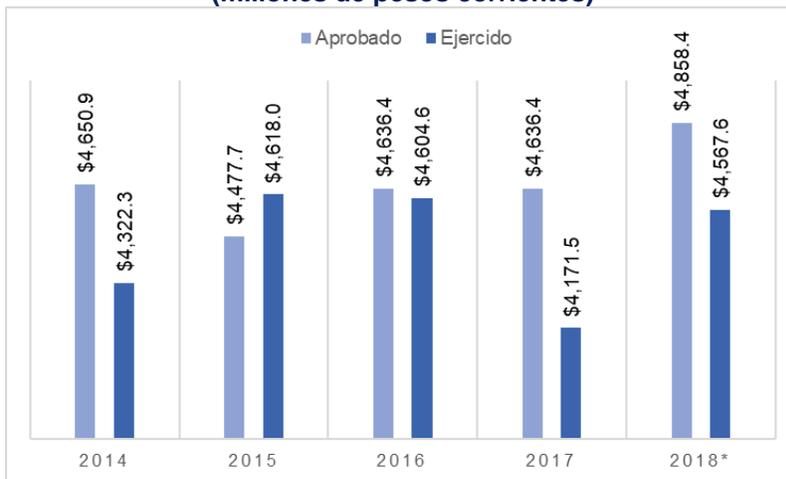
Gráfica 13. Presupuesto ejercido por el PEIBC por ejercicio fiscal (millones de pesos constantes 2018)



* La información de 2018 es preliminar y corresponde al cuarto Informe trimestral.
Fuente: Cuentas Públicas de 2014 a 2017 y cuarto Informe trimestral 2018.

El subejercicio del PEIBC, durante el período analizado, ascendió a 4%; es decir, presenta el mismo comportamiento que el gasto total del Consejo.

Gráfica 14. Presupuesto total aprobado y ejercido por el PEIBC por ejercicio fiscal (millones de pesos corrientes)



* La información de 2018 es preliminar y corresponde al cuarto Informe trimestral.
Fuente: Cuentas Públicas de 2014 a 2017 y cuarto Informe trimestral 2018.

⁵⁰ Es importante señalar que no se destina la totalidad del presupuesto del PEIBC a la educación básica comunitaria. Se estima que 13% del presupuesto del programa se dirige a la educación inicial comunitaria; además, se requieren de estudios financieros específicos para determinar qué porcentaje del presupuesto programa se dirige a las acciones compensatorias. En ese sentido, el presupuesto del PEIBC es en realidad mucho más bajo.

El diagnóstico del PEIBC (CONAFE, 2014) identifica que el problema público que pretende resolver es la falta de acceso, permanencia y conclusión a servicios educativos pertinentes de niños y jóvenes que viven en localidades de alta y muy alta marginación o rezago social. Este documento también señala que en el Sistema Educativo Nacional persisten fuertes desigualdades de oportunidades educativas, pues los recursos económicos, humanos y materiales se concentran en regiones de fácil acceso y se dirigen a los grupos sociales con mayores ingresos. Es por ello que las niñas y niños que viven en comunidades rurales dispersas se encuentran en condición de desventaja en el ejercicio del derecho a la educación de calidad.

Como ya se mencionó, el PEIBC es el resultado de la fusión de otros programas y acciones educativas; en la actualidad la mayoría de sus componentes son inerciales, es decir, que han permanecido a lo largo del tiempo sin grandes modificaciones. En ese sentido, la creación del PEIBC, en 2014, corresponde más a una mera fusión administrativa, que a la creación de un nuevo programa educativo. Asimismo, destaca que el diagnóstico del programa no presenta selección de alternativas para resolver el problema público identificado, por lo que no es posible valorar si las acciones realizadas, entre una variedad de soluciones posibles, son las más pertinentes, eficaces y equitativas.

En ese marco, en la matriz de indicadores para resultados (MIR) del ejercicio 2018 se estableció que el fin del programa es:

Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante la atención a niños y jóvenes que viven en localidades de alta y muy alta marginación y/o rezago social en servicios de educación inicial y básica comunitaria, así como apoyos de programas compensatorios (SHCP, 2018).

Por su parte, su propósito fue “Niños y jóvenes que viven en localidades de alta y muy alta marginación y/o rezago social, acceden, permanecen y egresan de los servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria” (SHCP: 2018)

Del análisis de la MIR se desprende que el programa está orientado a asegurar mayor cobertura, permanencia y conclusión de estudios de NNA que viven en localidades aisladas con altos grados de marginación y rezago social; por lo que sus objetivos son congruentes

con el problema público señalado en el diagnóstico. Sin embargo, el programa no presenta alineación con el mandato constitucional de calidad, entendido como la orientación de los componentes educativos al máximo logro de aprendizajes. En ese sentido, destaca que ninguno de los indicadores de la MIR (ya sea de nivel actividad, componente, propósito o fin) plantea metas relacionadas con logro de aprendizajes.

3.3.4. Eje pedagógico

Modelo Educativo Aprendizaje Basado en la Comunicación y el Diálogo (ABCD)

El Modelo de educación comunitaria Dialogar y Descubrir operó por prácticamente 40 años con innovaciones pedagógicas como el Proyecto de Atención Educativa a la Población Indígena (PAEPI) y la Modalidad Educativa Intercultural para Población Infantil Migrante (MEIPIIM). Estudios y evaluaciones realizadas previamente (López, 2019) han señalado que este modelo se caracterizó por enfrentar problemáticas como: el escaso dominio de los contenidos por parte de las figuras educativas; la falta de adaptabilidad de los materiales educativos a distintos escenarios multigrado, ya que presentaban un enfoque de enseñanza con actividades definidas; la escasa congruencia entre la metodología multigrado y las directrices nacionales de educación básica, por ejemplo, para el cumplimiento del plan y programas de estudio y evaluación sumativa bimestral. Por lo anterior, el Consejo se planteó la necesidad de fortalecer la metodología multigrado que se expresaba en los manuales del instructor comunitario (Loera, 2009 citada en López, 2019).

El CONAFE reconoció en 2016, lo siguiente:

[que sus] métodos, programas y materiales, han sido hasta hoy [2016] resultado de una adaptación de los que utiliza la educación regular, sin llegar a responder efectivamente a los requerimientos académicos de la población estudiantil y de las comunidades donde se ubican sus servicios. (CONAFE, 2016b, p. 29).

Por ello, emitió el Marco Curricular de la Educación Comunitaria. Modelo ABCD, para responder a lo siguiente:

[las] necesidades, intereses y contextos personales de aprendizaje; en el que se forman comunidades donde todos aprenden y enseñan, en las que el currículo de los diversos niveles, inicial, preescolar, primaria y secundaria, se aplica de manera articulada; y en el que se favorece no sólo el logro académico sino la cohesión social, conforme la convivencia escolar va incidiendo en la comunidad (CONAFE, 2016b, pp. 29-30).

Este modelo se implementó, por primera vez, a nivel nacional en el ciclo 2016-2017 y tiene como estrategia rectora las Redes de tutoría en comunidades de aprendizaje, las cuales buscan potenciar las ventajas pedagógicas de la organización multigrado. Estas redes se basan en relaciones horizontales, en las que la tarea de enseñar y aprender se comparte entre el LEC, los estudiantes y las madres y padres de familia. Se trata de un proceso personalizado basado en los intereses y formas de aprender de cada estudiante, en un marco caracterizado por el diálogo, la confianza y la solidaridad (INEE, en prensa).

Organización curricular y redes de tutoría

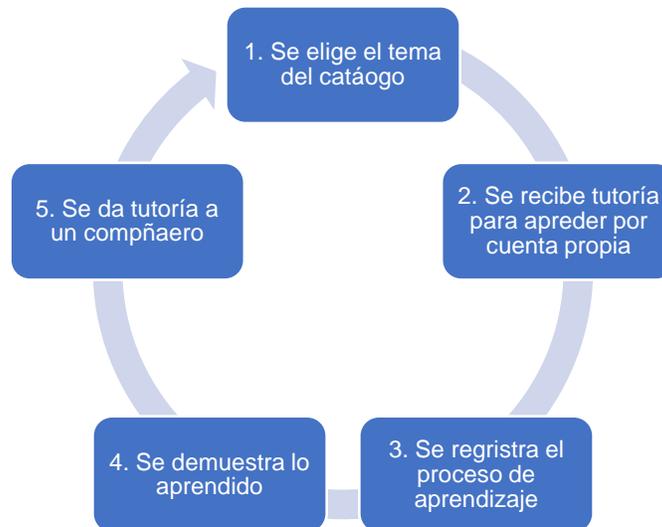
La educación comunitaria establece una nueva organización de los contenidos curriculares que se encuentran dosificados por grados y asignaturas en el Plan de estudio de educación básica 2011 (Acuerdo 592) (SEP, 2011), a partir de tres niveles:

- Básico: de primero de preescolar a segundo de primaria
- Intermedio: de tercero a sexto de primaria; y
- Avanzado: los tres grados de secundaria.

Todos los contenidos de la malla curricular del Plan de estudio 2011, más de tres mil, se agrupan en 33 temas integradores y se abordan en 53 Unidades de Aprendizaje Autónomo (UAA). Éstas contienen trayectos de aprendizaje y actividades diferenciadas para los tres niveles. La organización curricular se distribuye en cinco campos de formación: 1) Lenguaje y comunicación, 2) Pensamiento matemático, 3) Exploración y comprensión del mundo natural, 4) Exploración y comprensión del mundo social, y 5) Participación en comunidad. Además, existen tres ejes transversales: 1) Lenguaje en el ámbito de estudio, integrado por lengua indígena, español e inglés; 2) Interculturalidad y 3) Ciudadanía. A diferencia del Plan de estudios 2011, la adecuación curricular no desagrega los campos en asignaturas ni en grados (INEE, en prensa).

Las redes de tutoría constituyen un ciclo conformado por cinco fases (CONAFE, 2016b):

Figura 5. Ciclo de la relación tutora



Fuente: elaboración propia a partir del Marco Curricular de la Educación Comunitaria Modelo ABCD (CONAFE, 2016b, p. 36).

1. El aprendiz elige un tema de aprendizaje del catálogo de las UAA estudiadas previamente por el LEC, cada estudiante elige estudiar un tema que sea de su interés;
2. El aprendiz recibe tutoría, en esta fase prevalece el estudio por cuenta propia por parte del estudiante y el acompañamiento del tutor. La tutoría la puede recibir del LEC, un compañero o un padre o madre de familia que previamente haya estudiado el tema;
3. El aprendiz registra el proceso, a través de una bitácora personal denominada “Registro del Proceso de Aprendizaje” (RPA). En esta etapa se espera que el estudiante reconstruya el proceso que le permitió llegar al aprendizaje esperado y, entonces, haga consciente lo aprendido;
4. El aprendiz demuestra públicamente lo aprendido;
5. El aprendiz acompaña a otro compañero en el aprendizaje del tema estudiado y finalmente regresa al catálogo de aprendizajes para reiniciar el ciclo.

Los principios de la relación tutora señalan que el aprendiz debe descubrir las respuestas; el tutor debe confiar en la capacidad de aprender del tutorado; se debe respetar el ritmo y proceso de aprendizaje del aprendiz; es necesario que tutor y tutorado establezcan el

compromiso de concluir el diálogo hasta la superación de los desafíos de las UAA (INEE, en prensa).

En relación con la modalidad indígena, en estos servicios educativos se implementa un taller para el fortalecimiento de la lengua y la cultura indígena, durante el cual se trabaja en lengua indígena y el español como segunda lengua. A ese taller se le dedican cuatro horas semanales. Sin embargo, esto depende de que las figuras educativas asignadas a estos servicios educativos sean hablantes de la misma lengua indígena y de la variedad lingüística de las y los estudiantes.

Materiales educativos

Los materiales educativos del Modelo ABCD son las UAA⁵¹. El modelo las define como “[...] la estrategia didáctica a través de la cual se posibilita el aprendizaje de la cultura social integrada en el currículum; se consideran integradoras de las temáticas fundamentales para acceder a nuevos conocimientos” (CONAFE, 2016b, p. 60). Se consideran de aprendizaje autónomo porque permiten que el estudiante exprese su interés por estudiar alguno de sus contenidos y, a partir de sus ritmos de aprendizaje y conocimientos previos, con la ayuda de un tutor realice la búsqueda de información necesaria (en otros textos, en el medio que lo rodea o con las personas que integran la comunidad) para resolver los desafíos que cada unidad presenta en los distintos niveles.

El Consejo elaboró cinco UAA, una por cada campo de formación, que se emplean durante toda la educación básica comunitaria (de preescolar a secundaria) y tienen la siguiente estructura (CONAFE, 2016b):

- a) Presentación del tema. Expresa de manera sencilla y clara la ubicación de la Unidad de Aprendizaje y la razón por la cual es importante su estudio.
- b) Mapa de ubicación curricular del tema. Se presenta una selección del mapa curricular general en el que se ubica el tema de la unidad.
- c) Propósito general y propósitos específicos. Se describe el propósito formativo de la unidad. Cada una tiene un propósito general y propósitos específicos, de acuerdo

⁵¹ Aunque CONAFE tiene sus propios materiales educativos, sus estudiantes se encuentran contemplados para recibir los Libros de texto gratuitos (LTG); sin embargo, en muchas ocasiones los libros que llegan a estas escuelas no son suficientes para todos los estudiantes, como se verá en el siguiente capítulo. Existen algunas delegaciones estatales, que han desarrollado estrategias para hacer uso de los LTG en la educación comunitaria. Destaca el caso de San Luis Potosí, donde se desarrolló una alienación entre las UAA y los LTG para que se usaran como materiales complementarios y de consulta.

con el nivel de profundidad del logro de los aprendizajes: básico, intermedio y avanzado.

- d) Acepta el desafío y construye comprensiones. Se hace una presentación sencilla sobre su contenido y una breve explicación de su selección.
- e) Material base. Se plantean problemas o se sugiere el análisis de textos cuya lectura comprensiva detona reflexiones y juicios en el estudiante como expresión de los aprendizajes.
- f) Organiza y registra lo que aprendiste. Se presenta un apartado para que el estudiante registre el proceso de aprendizaje, las preguntas que formuló al texto, las interpretaciones de lo expuesto, los conocimientos que logró, sus juicios en torno al problema planteado, las dudas que pudo resolver y las que aún mantiene, los apoyos que utilizó en su estudio, así como el acompañamiento y apoyo que le brindó el LEC.
- g) Revisa tu avance. Se describen los aprendizajes esperados con el propósito de exponerlos con mayor claridad; la base de su elaboración son los aprendizajes que se señalan en el plan de estudios 2011, de acuerdo con los propósitos y niveles de profundidad que se buscan.
- h) Para saber más. Se presenta una relación de materiales de apoyo impresos, audiovisuales o digitales, cuyo estudio puede motivar a los estudiantes a profundizar en conocimiento del tema o contrastar otros puntos de vista respecto al problema seleccionado.

Es importante descartar que las UAA incluyen algunos textos en lenguas indígenas; sin embargo, no existen materiales educativos completamente traducidos a estas lenguas, a pesar de que 21.4% de sus servicios se ubican en localidades clasificadas como indígenas.

En suma, es posible concluir, que la educación comunitaria cuenta con un modelo educativo multigrado, con materiales congruentes y articulados, que reconoce las características de los contextos rurales de los estudiantes e involucra a sus comunidades. El modelo también presenta adaptabilidad, en términos generales, ante las características y ritmos de los estudiantes. Sin embargo, se detecta una falta de pertinencia para atender a las poblaciones indígenas ya que, aunque existen algunas acciones específicas, no hay una estrategia integral para atender a esta población; por ejemplo, destaca la ausencia de

materiales educativos en lenguas indígenas, y tampoco se identifica el diseño de estrategias curriculares específicas para atender a estudiantes con discapacidad.

Por otra parte, el modelo requiere de materiales de consulta diversos que permitan concretar los aprendizajes esperados; no obstante, el Consejo no contempla la dotación de estos materiales para acompañar su adecuada implementación, lo que representa un reto dadas las precarias condiciones de equipamiento de las escuelas comunitarias, y la falta de acceso a bibliotecas públicas y baja conectividad en las localidades rurales, como se presentará más adelante. Es decir, si bien el CONAFE reconoce en su diagnóstico las características precarias de los contextos rurales, diseña un modelo educativo, a partir de los limitados recursos institucionales para proveer el servicio, que no es congruente con el artículo 33, el cual establece que las autoridades educativas atenderán de manera especial a las escuelas en que, por estar en localidades aisladas mediante la asignación de elementos de mejor calidad, para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades.

3.3.5. Eje de gestión escolar

Referir al diseño de la gestión escolar en la educación comunitaria implica un ejercicio de diferenciación respecto a las escuelas de la SEP. La gestión escolar comunitaria tiene particularidades que representan diferencias sustantivas en la organización y funcionamiento de la escuela, así como, en la administración de los recursos escolares. En el caso de los servicios educativos del CONAFE, todos estos elementos y procesos se caracterizan por la significativa participación de las familias y la comunidad en general, sin la cual la puesta en marcha de las actividades escolares no sería posible.

Instalación del servicio educativo e infraestructura educativa

A diferencia de otros servicios educativos, la educación comunitaria requiere de una solicitud de instalación o renovación del servicio antes del inicio de cada ciclo escolar. Dicha solicitud pueden realizarla los habitantes de la localidad, las autoridades comunales u otras instancias gubernamentales (CONAFE, 2017c). Posteriormente, el Consejo realiza la selección de las localidades que serán beneficiadas, las cuales deben cumplir con las siguientes características: ser rurales (es decir, con menos de 2 mil 500 habitantes) con alto y muy alto grado de marginación y/o rezago social, no contar con servicios educativos de otra modalidad y tener una matrícula de al menos 5 estudiantes y máximo un de 29.

No obstante, para que el servicio sea instalado se requiere de la conformación de la Asociación Promotora de la Educación Comunitaria (APEC) que es la representación de las madres, padres, tutores y de la comunidad en general, que tiene por objeto promover la impartición de la educación básica y contribuir en el establecimiento de los servicios educativos (CONAFE, 2017c). La APEC cumple diversas funciones que se encuentran referidas en el convenio que establece con la Delegación Estatal. De entre las relativas a la operación y sostenimiento del servicio educativo destacan las siguientes (CONAFE, 2016d, 2017c):

- Proporcionar un espacio para instalar el servicio educativo y su mantenimiento;
- Proveer alimentos y alojamiento a las distintas figuras educativas (LEC, CT, AE, etcétera);
- Participar en la colecta de recursos materiales para el trabajo escolar;
- Trasladar los materiales educativos, el mobiliario escolar, el equipo audiovisual y electrónico que le sea asignado;
- Garantizar la seguridad del LEC, tanto en la comunidad como en sus traslados;
- Restituir el mobiliario dañado de forma intencional o el extraviado;
- Procurar la gestión de recursos y apoyos adicionales ante autoridades gubernamentales, instancias privadas o sociales;
- Constituirse como Consejo Escolar de Participación Social en la Educación (CEPS);
y
- Registrar la asistencia del LEC.

Además, se espera que la APEC participe en las acciones educativas, de desarrollo social, salud, recreativas, culturales y productivas convocadas por las figuras educativas. El mencionado convenio también señala que, en caso de que la APEC no cumpla con sus obligaciones, el CONAFE podrá retirar el servicio; es decir, éste se encuentra condicionado a la participación y cumplimiento de compromisos por parte de esta Asociación (CONAFE, 2016d).

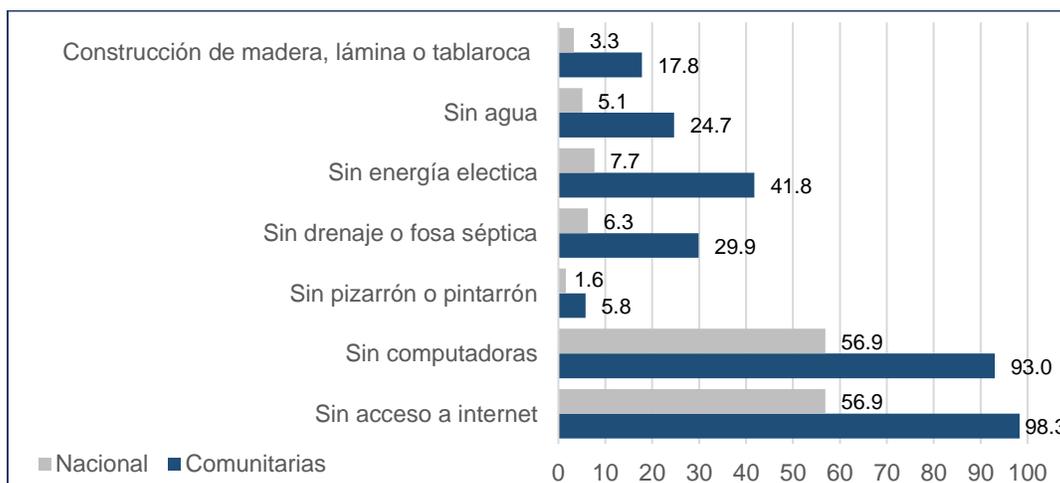
De lo anterior se desprende que el Consejo no proporciona, necesariamente, espacios educativos como parte del servicio; en realidad, estos espacios deben ser facilitados por la comunidad. Cabe señalar que, hasta 2015, el Consejo contaba con recursos asignados mediante el programa federal Proyectos de Infraestructura Social del Sector Educativo

orientado a la construcción y rehabilitación de espacios educativos, técnicos y administrativos; sin embargo, a partir de 2016, ya no se cuenta con programa propio destinado a la mejora de la infraestructura educativa de las escuelas comunitarias⁵². Asimismo, el Consejo tampoco es responsable de cubrir los servicios básicos para el funcionamiento de la escuela (energía eléctrica y agua), gasto que recae, en la mayoría de los casos, en las familias.

En este sentido, y dado que los espacios educativos deben ser proporcionados por la comunidad educativa, es común que se trate de espacios comunitarios o de infraestructura educativa atípica (es decir, que no atiende a la normatividad en la materia) construida a partir de la combinación de recursos comunitarios y públicos municipales, estatales o federales.

Los efectos de la implementación de este modelo de gestión, en lo que se refiere a infraestructura educativa, se pueden observar en las brechas de carencias en términos de acceso a servicios básicos, materiales de construcción, equipamiento y conectividad, respecto al resto de las escuelas del país (gráfica 16).

Gráfica 15. Condiciones de infraestructura, servicios básicos y equipamiento educativo de primarias comunitarias y media nacional de primarias (porcentaje)



Fuente: elaboración propia a partir de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje de primarias 2014 (ECEA) (INEE, 2016e).

⁵² Aunque recibió recursos del Programa de la Reforma Educativa para ese fin.

Por otra parte, las comunidades deben proveer también alojamiento y alimentación a las figuras educativas, lo que representa un gran reto para las familias de bajos recursos, cuyos NNA asisten a las escuelas comunitarias. En ocasiones, diversas figuras de acompañamiento (CT y AE) se concentran en la misma localidad en momentos específicos, lo que podría constituir una carga económica muy significativa.

Esta situación no es ajena al Consejo, pues se reconocen las limitaciones del servicio educativo; tal como lo señaló un funcionario:

CONAFE trabaja en las comunidades más pobres, sin embargo, son ellos los que tienen que dar el hospedaje, la alimentación [...]. Ya no podemos pagar luz, agua, ya no construimos aulas, tampoco podemos darles mantenimiento y tenemos que estar gestionando por todos lados en cubrir esas necesidades. (Yuc_Meso_Ent Grup_#1.2_CONAFE_AEL).

La administración del tiempo y los recursos

La educación comunitaria concibe procesos participativos para la toma de decisiones respecto a la administración del tiempo y uso de los recursos escolares; es la comunidad, bajo la coordinación del LEC, la que define elementos sustantivos del servicio educativo. Como ya se mencionó, tiene participación definitiva en la solicitud, instalación y sostenimiento del servicio educativo; además, se encarga de otras tareas que serán descritas a continuación.

Uno de estos elementos, como lo señala el Modelo ABCD (CONAFE, 2016b), es la definición de los calendarios y horarios escolares, considerando como marco general los 200 días de clases y las cuatro horas diarias (promedio) de trabajo efectivo. El propio Modelo señala que el criterio definitorio para ello es el interés de los estudiantes por aprender, por lo que el horario decidido deberá ser flexible para adaptarse a los ritmos de aprendizajes de cada estudiante. Esto representa una ventaja comparativa respecto a las escuelas atendidas por la SEP, pues permite mayor adaptación de la escuela, por ejemplo, a los ciclos agrícolas, las actividades familiares y, por su puesto, a las necesidades de los estudiantes.

Además, la APEC se encargará de validar y conservar la documentación administrativa del servicio educativo; por ejemplo, convenios, diagnósticos y actas. De la misma forma, es

responsable de cuidar y resguardar los bienes de la escuela. Otra de sus actividades es el registro del cumplimiento de los días de clase programados cada mes, a través de la Tarjeta para el registro de permanencia del LEC. En relación con los procesos de rendición de cuentas, la APEC, en su carácter de CEPS, participa en las acciones de contraloría social, vigilando y verificando la ejecución de las acciones y programas que benefician a la escuela.

Por otro lado, el LEC, además de realizar las tareas docentes y apoyar a la comunidad en actividades culturales, recreativas y de salud, se encarga de recibir el material didáctico, mobiliario y equipo por parte de la Delegación estatal y, a su vez, entrega estos elementos a la APEC. Al mismo tiempo, es responsable de gestionar la relación con la comunidad para la puesta en marcha de los servicios educativos, lo que representa un despliegue de habilidades particulares para conducir relaciones complejas entre estudiantes, con sus familias y la comunidad en general. Finalmente, el LEC es responsable de hacer el registro de los aprendizajes de los estudiantes, el administrativo y de control escolar (CONAFE, 2016b).

Acompañamiento pedagógico y en la gestión escolar

El acompañamiento a los LEC es un elemento relevante en el diseño de la educación comunitaria, el cual está a cargo de los CT y AE. Por un lado, los CT se encargan principalmente del apoyo pedagógico y para la gestión escolar en una micro región, es decir, en un determinado número de servicios educativos. Se hacen cargo del seguimiento al funcionamiento de los servicios educativos y apoyan a los LEC en la integración de distintos informes, entre ellos, los de gestión escolar. Es importante destacar que los CT se desempeñaron como LEC previamente, por lo que cuentan con mayor experiencia para resolver los problemas, al haberse enfrentado, al menos por un año, a situaciones similares.

Por el otro, los AE coordinan las actividades de los CT y dan seguimiento a las actividades éstos y de los LEC; mientras que, en el ámbito regional, apoyan al CAS en la elaboración de informes diversos. Ambas figuras realizan visitas de acompañamiento a los LEC en las comunidades, a lo largo del ciclo escolar (CONAFE, 2016a). Cabe destacar que estas visitas de acompañamiento en la educación comunitaria constituyen una etapa de la formación continua de los LEC. Sin embargo, este apartado se centrará en el proceso de acompañamiento y, más adelante, se abordará la formación continua en su conjunto.

De acuerdo con los documentos orientadores del CONAFE, cada LEC debe ser visitado en su localidad al menos una vez cada bimestre, durante dos o tres días, de acuerdo con los siguientes criterios de priorización (CONAFE, 2017a):

- LEC que tiene dificultades para el aprendizaje autónomo o la gestión de la comunidad;
- Mayor número de estudiantes con barreras de aprendizaje;
- Mayor monolingüismo en lengua indígena en la comunidad;
- LEC más jóvenes y con menor experiencia en comunidad.

Durante las visitas de acompañamiento se realizan asesorías para resolver cuestiones pedagógicas y revisión del registro de aprendizaje, de tutorías y del avance de las UAA. Asimismo, se acuerdan tareas de estudio y auto estudio (INEE, en prensa). Es importante destacar que este modelo de acompañamiento ha logrado descargar de tareas administrativas a los LEC, lo cual es positivo para dar prioridad al proceso pedagógico. Asimismo, el hecho de que los servicios educativos del CONAFE no sean considerados como población objetivo en la mayoría de los programas educativos de la SEP –lo que, por otro lado, resulta inequitativo, al limitar las opciones para ejercer recursos en las escuelas comunitarias– implica que los LEC enfrentan una menor carga administrativa que resolver.

Sin embargo, los procesos de acompañamiento enfrentan inconsistencias desde su diseño, los cuales se reflejan también en su implementación. Por una parte, los CT y AE deben sufragar sus constantes traslados a las localidades, con el apoyo económico que reciben mensualmente. Asimismo, deben cubrir con estos recursos sus gastos de telefonía móvil e internet, las cuales resultan herramientas fundamentales para la comunicación entre figuras educativas.

En suma, con respecto a la gestión escolar, destacan positivamente los siguientes aspectos: la efectiva descarga administrativa a los LEC y su acompañamiento pedagógico en las localidades; así como la flexibilidad encontrada en la administración del tiempo y el involucramiento de la comunidad en la administración de recursos, que resultan pertinentes puesto que promueven procesos educativos que reconocen y respetan los ritmos comunitarios y el proceso colaborativo.

Sin embargo, la educación comunitaria es una intervención pública precaria que no garantiza todos los elementos necesarios para el pleno desarrollo de los procesos educativos, por ejemplo, no se desarrolla en espacios educativos con una infraestructura educativa suficiente y pertinente. Por ello, exige de las comunidades la provisión de elementos sin los cuales el servicio educativo no podría operar; lo que resulta inequitativo, si consideramos las condiciones de pobreza y marginación de las comunidades, y pone en riesgo las trayectorias educativas de NNA que asisten a estos centros escolares.

Lo anterior es resultado de las fuertes restricciones presupuestarias bajo las que operan las escuelas multigrado, que no han permitido rediseñar la intervención educativa. En este sentido, se ha optado por generar innovaciones pedagógicas sin modificar sustancialmente muchos rasgos de su operación desde la década de 1970. Además, como se evidenció anteriormente, el presupuesto del PEIBC se ha reducido en términos reales durante los últimos años, lo cual agrava aún más esta situación.

3.3.6. Eje de condiciones de prestación del servicio

En el presente apartado se analizan tres aspectos de la educación comunitaria relacionados con las condiciones de prestación del servicio social educativo de las figuras educativas: el perfil de las figuras educativas, la formación inicial y permanente, y las condiciones sociales y económicas de prestación del servicio.

En el apartado referente a las escuelas de la SEP se mostraron las características de la formación inicial de los docentes de escuelas multigrado. En el caso de la educación comunitaria, la formación inicial es específica para la enseñanza en multigrado, pues toma como base al Modelo ABCD. Sin embargo, enfrenta otras condiciones como el perfil de las figuras educativas, que tienen efectos en su calidad y pertinencia.

El perfil de las figuras educativas

Un primer elemento a considerar es el perfil de los jóvenes que aspiran a ser LEC.⁵³ Los Lineamientos de operación del PEIBC (CONAFE, 2016a) señalan que los LEC deben ser jóvenes de entre 16 y 29 años de edad, con estudios mínimos de secundaria, preferentemente de educación media superior. Bajo este perfil de ingreso, en el que no se

⁵³ Como ya se mencionó los CT y AE, son seleccionado de entre los LEC con al menos un año de experiencia.

cuenta con docentes formados profesionalmente, se espera que la trayectoria en educación básica y media superior de los jóvenes, aunada a un proceso de formación inicial intensiva, les ofrezca los conocimientos y habilidades mínimos para prestar el servicio social educativo (INEE, en prensa). No obstante,

el grado académico de los LEC representa un desafío importante para el modelo de educación comunitaria, sobre todo si se considera que regularmente provienen de las mismas escuelas que atienden, las cuales [...] tienen bajos resultados de aprendizaje. (López, 2019, p. 158).

Si bien en algunos estados donde la cobertura de la educación comunitaria es baja, las Delegaciones del Consejo se encuentran en posibilidades de realizar exámenes para seleccionar a los LEC; en la mayoría de las entidades, el número de aspirantes es insuficiente para cubrir la demanda educativa, por lo cual no resulta factible realizar dichos procesos de selección. Además, bajo las condiciones presupuestarias actuales, no es viable que CONAFE cuente con docentes de formación profesional para implementar el modelo educativo, por lo que, al menos en el corto plazo, ésta será una condición bajo la cual el Consejo seguirá trabajando.

La formación inicial y permanente de las figuras educativas

El CONAFE ha diseñado un proceso de formación dividido en dos grandes etapas, la formación inicial y la permanente, las cuales presentan una articulación coherente entre sí y con el modelo educativo ABCD.

La formación inicial de los LEC, también denominada etapa intensiva de formación, tiene el objetivo de desarrollar competencias para aprender por cuenta propia y habilidades para compartir sus experiencias de aprendizaje con otras personas, mismas que serán la base de su función educativa como mediador, facilitador y orientador de los procesos de aprendizaje de los estudiantes en contextos multigrado (CONAFE, 2017a).

La formación inicial tiene una duración de 240 horas, que se distribuyen en un periodo de 5 a 6 semanas, las cuales coinciden con el periodo de receso vacacional entre ciclos escolares. Durante este periodo es posible concentrar a los aspirantes a LEC en la sede (o sedes, dependiendo de cada estado) de formación y el CONAFE puede acceder a espacios escolares (escuelas de la SEP con varios salones) que les son prestados para realizar la

formación. La duración de este proceso es determinada en cada delegación estatal, considerando sus situaciones particulares y condiciones institucionales.

Los responsables directos de esta capacitación son los Capacitadores Tutores con apoyo de los Asistentes Educativos, Coordinadores Académicos y Jefes de Programas de acuerdo al nivel operativo. Las figuras educativas y los Equipos Técnicos conforman comunidades de aprendizaje⁵⁴ a nivel nacional, estatal y regional en las que se desarrollan las etapas de preparación y realización de la Formación inicial (CONAFE, 2017a, p. s.p.).

El diseño de la formación inicial está basado en seis líneas: identidad institucional, aprendizaje por cuenta propia (abarca 60% del tiempo), participación en comunidad, atención a la diversidad, desarrollo personal y fortalecimiento al aprendizaje. Dichas líneas permiten que los equipos técnicos en los distintos estados tengan la misma base para realizar el proceso, aunque con flexibilidad para adaptarla a las características sociales y culturales de cada entidad.

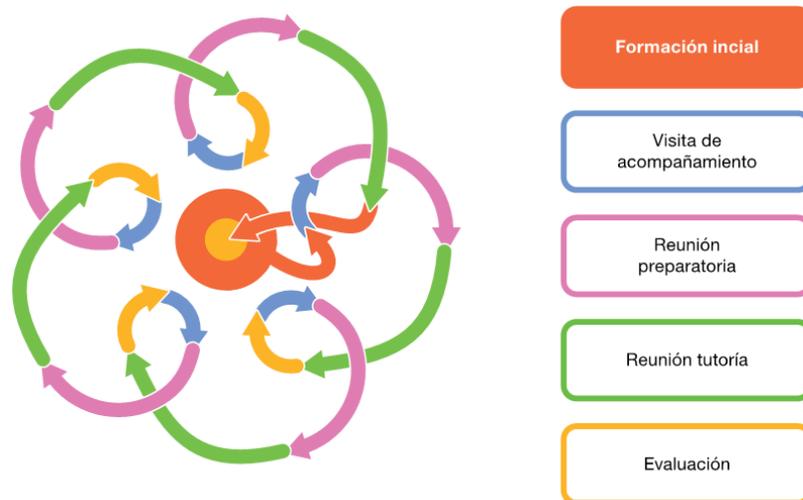
Durante las primeras tres semanas los aspirantes a LEC trabajan en la sede de formación, mientras que en la cuarta realizan su primer acercamiento a una comunidad. En ese periodo, ponen en práctica, antes de iniciar el ciclo escolar, lo aprendido durante las primeras semanas y reconocen las realidades a las que se enfrentarán cuando comience formalmente el servicio social educativo. En la medida de lo posible, las delegaciones estatales envían a LEC de segundo año, CT o AE como acompañantes. Posteriormente, regresan a la sede de capacitación para concluirla.

Un tercer elemento es la formación permanente, la cual se refiere al conjunto de acciones, estrategias, materiales e instrumentos que se utilizan para atender las necesidades de la práctica educativa comunitaria, fortalecer las competencias de los LEC y contribuir a elevar los niveles de aprendizaje de los estudiantes (CONAFE, 2017a). Se trata de un ciclo con tres etapas: 1) visitas de acompañamiento, 2) reuniones preparatorias y 3) reuniones de tutoría. La figura que se presenta a continuación muestra gráficamente la vinculación de los procesos de formación y acompañamiento que se realizan en el CONAFE. En este apartado

⁵⁴ Las comunidades de aprendizaje son un conjunto de personas que se reúnen permanentemente para aprender mediante lazos de colaboración y diálogo. CONAFE busca que sus servicios educativos se conformen en comunidades de aprendizaje en cada localidad. (CONAFE, 2017 s.p.).

no referimos únicamente a las dos últimas, ya que la etapa de acompañamiento fue abordada anteriormente

Figura 6. Articulación de los procesos de formación y acompañamiento en la educación comunitaria



Fuente: (CONAFE, 2016c).

Una vez que las figuras de acompañamiento del CONAFE (CT y AE) han realizado las visitas de acompañamiento en las comunidades, se realiza una reunión preparatoria. Ésta se lleva a cabo en cada región y en ella participan las figuras de acompañamiento, así como los equipos técnicos. Dicho espacio permite continuar con la formación de CT y AE, en tanto formadores y acompañantes, a partir de las experiencias y observaciones recuperadas durante el acompañamiento. Tienen una duración de una semana y se realizan cada dos meses. El CONAFE (2017: s.p.) señala que sus principales propósitos son los siguientes: realizar un diagnóstico de las condiciones de avance de la implementación del Modelo ABCD en los servicios educativos; estudiar las UAA; establecer acuerdos sobre los temas prioritarios y la forma de abordarlos en la reunión de tutoría; y, en general, planear la reunión de tutoría.

La siguiente etapa es la reunión de tutoría, la cual se lleva a cabo cada bimestre y tiene una duración de 4 a 5 días y 40 horas de trabajo (CONAFE, 2017). Está dirigida a la formación de los LEC y en ella se tratan a profundidad los temas que fueron analizados en las visitas de acompañamiento.

En la Reunión de Tutoría el equipo técnico estatal o regional puede organizar y sistematizar los cruces que hay entre las necesidades que se derivan de la práctica y el desarrollo de las líneas de formación permanente. La agenda para desarrollar la Reunión de Tutoría deviene del plan de trabajo que se desarrolló en la Reunión Preparatoria y se combina con las sugerencias del equipo estatal y nacional (CONAFE, 2017a, p. s.p.)

Durante estos días, los LEC se salen de las localidades para concentrarse en una sede de capacitación y se suspende el servicio educativo, lo cual representa una afectación relevante para el cumplimiento de la Normalidad mínima de operación escolar. Además, las distintas figuras educativas deben pagar sus traslados a las sedes y, en muchas ocasiones, absorber los gastos de hospedaje y alimentación.

Por tanto, el diseño de la política del CONAFE correspondiente a la formación inicial y continua es, por un lado, congruente con el modelo educativo y específica para la educación multigrado. La estrategia de formación también es eficiente puesto que vincula las diferentes figuras educativas en un proceso articulado que integra el acompañamiento. Por otro lado, se observa una falta de pertinencia en la oferta de formación, ya que no logra subsanar las debilidades académicas que presentan las figuras educativas, señaladas en el apartado relativo al perfil de ingreso.

Condiciones de prestación del servicio social educativo

Como ya se mencionó anteriormente, las distintas figuras educativas son jóvenes que prestan un servicio social educativo y a cambio reciben a cambio un apoyo económico mensual –que cubre gastos de traslado y alimentación en la comunidad y en la sede de la reunión de tutoría; además, podrán recibir una beca de 30 meses por cada año de servicio, la cual está condicionada a que continúen sus estudios después de concluir sus funciones como figuras educativas. La beca, que forma parte del Sistema de Estudios Docentes (SED), se entregará hasta por 60 meses, es decir corresponde a un máximo de dos años de servicio social. Aunque existe la posibilidad de que algunos jóvenes presten servicio social por más de dos años, ese periodo extraordinario ya no está sujeto a la entrega de la beca, únicamente del apoyo mensual durante el servicio.

Los montos mensuales que reciben las distintas figuras educativas, se observan en la siguiente tabla:

Tabla 21. Apoyo mensual para las figuras educativas que prestan servicio social educativo (pesos)

Figura educativa	Primer año		Segundo año	
	Traslado y estancia en comunidad	Traslado y estancia en sede de tutoría	Traslado y estancia en comunidad	Traslado y estancia en sede de tutoría
LEC preescolar y primaria	1 927	478	2 087	626
LEC secundaria	2 413	1 501	2 413	1 875
Capacitador tutor	2 261	1 114	2 261	1 114
Asistente educativo	3 089	1 443	3 089	1 443
Caravanero	1 927	1 994	2 087	1 242
Asesor para el desarrollo comunitario	2 313	1 460	2 313	1 460
Coordinador académico de seguimiento (no recibe beca)	5 500	1 500	5 500	1 500

Fuente: (D. López, 2019, p. 151)

Asimismo, las figuras educativas reciben apoyos económicos para gastos médicos, funerarios, así como, materiales para su formación y para el desempeño de sus funciones.

Con frecuencia, los LEC deben utilizar parte del apoyo mensual para pagar telefonía móvil e internet, servicios indispensables para el funcionamiento de la escuela. También es común que compren materiales educativos para sus estudiantes, ante la imposibilidad de que las familias asuman esos gastos. Sin embargo, buena parte del apoyo mensual se utiliza en los traslados a sus lugares de origen durante los fines de semana –cuando las condiciones geográficas y climatológicas lo permiten– o en sus viajes para asistir a las reuniones de tutoría, donde deben pagar hospedaje y alimentos por varios días.

Adicionalmente, es importante mencionar que los LEC, y las figuras de acompañamiento, deben alojarse en los espacios que la APEC designen; en algunos casos viven en las casas de las personas que integran la comunidad, en otros, lo hacen en los espacios educativos y, en pocos casos, algunos servicios educativos cuentan con pequeños cuartos para las figuras educativas. Generalmente, comparten la falta de servicios básicos en la comunidad, tales como agua potable, energía eléctrica, drenaje y gas.

Con respecto a la provisión de la alimentación para los LEC, la APEC se hace cargo de proporcionar los alimentos. En ese sentido, hay que recordar que los servicios educativos del CONAFE se ubican en localidades de alta marginación y rezago social, por lo que es altamente probable que su consumo de alimentos sea menor al recomendado para el

desarrollo de su labor educativa, lo que podría estar teniendo efectos negativos en su desempeño.

Estas condiciones hacen que el servicio social educativo del CONAFE sea cada vez menos atractivo para las y los jóvenes pues, en la actualidad, las becas de estudios para educación media superior y superior resultan más competitivas y no están condicionadas a trabajar durante uno o dos años bajo las condiciones descritas.

Todos los aspectos mencionados en referencia a las condiciones de prestación del servicio educativo, han traído dos efectos negativos para la educación comunitaria. Primero, cada ciclo escolar es más difícil para el Consejo cubrir las vacantes de figuras educativas que requieren para atender la demanda educativa y, segundo, existe un alto abandono del servicio por parte las figuras educativas. Esto último representa un reto complejo de atender, pues afecta directamente el aprendizaje de las y los estudiantes.

3.4. Estrategia de Consolidación de Escuelas

Aunque las estrategias y acciones educativas de la SEP y de CONAFE han sido analizadas por separado, existen puntos de confluencia entre ellas. Uno de ellos es la Estrategia de consolidación de escuelas que se implementó en el ciclo escolar 2017-2018.

En 2016, la SEP dio a conocer, mediante el Comunicado 493 en el cual anunciaba el Plan de Reconcentración de Escuelas Rurales, en el marco de la estrategia de inclusión y equidad del Nuevo Modelo Educativo. En este comunicado se informó sobre el plan para cerrar miles de escuelas rurales en el país, bajo el argumento que “de 200 mil planteles de educación básica, 100 mil concentran sólo el 14 por ciento de la plantilla escolar en localidades dispersas, con los peores resultados y la menor inversión” (SEP, 2016 en INEE, en prensa, p. 668).

Esta estrategia consistió en el cierre de servicios educativos del CONAFE y la transferencia de sus estudiantes a escuelas de organización completa que estuviesen cercanas a sus comunidades –a menos de un kilómetro de distancia–. Su objetivo era “Favorecer la integración de alumnos del CONAFE a escuelas regulares, con la finalidad de incrementar sus oportunidades de aprendizaje y de conclusión de sus trayectos académicos de forma exitosa” (SEP-CONAFE, 2017a, p. 4). Los principales beneficios para los estudiantes, de

acuerdo con la Secretaría, serían convivir con compañeros de otros contextos, recibir atención por parte de maestros con formación profesional de educación superior, contar con especialistas y asistir a escuelas con mejor infraestructura y equipamiento. La escuela receptora se enriquecería con estos nuevos estudiantes, “sobre todo de aquellos que son hablantes de alguna lengua originaria” (SEP-CONAFE, 2017a, p. 6)

Inicialmente, los criterios utilizados para la concentración de servicios del CONAFE fueron los siguientes: que estuvieran ubicados en zonas urbanas y que hubiera proximidad y traslado eficiente y seguro con la escuela de destino. También se buscó que estuvieran exentas de conflictos políticos y sociales, así como que no atendieran a población migrante. La escuela receptora, por su parte, debía estar operando de forma regular y contar con maestros formados. Además, se especificó la necesidad de contar con la aceptación de la APEC en las comunidades y del Consejo Escolar de Participación Social en la escuela de destino (SEP-CONAFE, 2017a).

Para favorecer la implementación del programa, se decidió también que los estudiantes recibieran la beca “Acércate a tu escuela” como apoyo para el traslado y la manutención, útiles y uniformes escolares, libros y materiales de texto gratuito, apoyo para el traslado, servicio de alimentación y servicio médico (en las escuelas en las que ya existían o en aquellas que participan en el programa Salud en tu escuela).

En total, en el ciclo 2017-2018 se planeó consolidar a 632 escuelas y a 10, 358 alumnos (SEP-CONAFE, 2017b). Es importante señalar, sin embargo, que la priorización de escuelas urbanas fue sustituida por una mayoría de escuelas rurales, quedando en 431 escuelas rurales y 208 escuelas urbanas (SEP-CONAFE, 2017b). De igual forma, destaca también que el programa, desde su diseño, no explicitó de manera pública y transparente, los estudios y análisis técnicos en que las autoridades basaron el desarrollo del proyecto de concentrar alumnos de pequeñas localidades rurales en establecimientos de organización completa (INEE, en prensa). En el apartado relativo a la implementación de la educación multigrado se retomará también el proceso de implementación de esta estrategia.

3.5. Conclusiones sobre el diseño de la política

En este capítulo se realizó la valoración del diseño de la política educativa dirigida a las escuelas multigrado, tanto para las escuelas atendidas por la SEP como para las de educación comunitaria del CONAFE. Ambos tipos de acciones públicas brindan el servicio educativo a NNA que habitan en zonas rurales, pequeñas y generalmente aisladas, bajo condiciones de marginación, pobreza, desnutrición, migración, conflictos sociales, y otras condiciones geográficas y demográficas que afectan el aprendizaje y el desempeño de los estudiantes.

Con respecto a los instrumentos normativos, destaca que éstos sí cuentan con un enfoque de derechos, en tanto garantizan el derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes de poblaciones rurales y marginadas y, además, priorizan la atención educativa en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas o comunidades indígenas; así como el reconocimiento a la diversidad cultural. Sin embargo, el diseño de la política educativa, expresado en sus programas, estrategias y acciones, en general no responde a las necesidades y características de las escuelas ubicadas en estos contextos.

Si bien las acciones públicas de la SEP y del CONAFE comparten algunos rasgos, el análisis reconoció sus particularidades, tal como se presenta a continuación.

3.5.1. Hallazgos del análisis del diseño de la política educativa de la SEP

El análisis de los instrumentos normativos y de política educativa ha permitido evidenciar que la política educativa está integrada por un conjunto de acciones, no necesariamente estructuradas ni orientadas a atender las necesidades educativas específicas de las poblaciones rurales pequeñas, localizadas en zonas aisladas y dispersas; por lo que se identificaron escasas adecuaciones o respuestas específicas para estas escuelas a nivel federal. Por un lado, se ha observado que diversos componentes de la política no siempre alcanzan los objetivos propuestos, debido a que su diseño no reconoce e identifica con claridad las necesidades y problemas reales de las poblaciones a las que se dirigen dichos componentes y, por otro lado, que en los procesos de implementación de la política no existen recursos ni capacidades suficientes; debido a que las diferentes instancias de gobierno no siempre actúan de manera coordinada, racional y consistente, y las actividades planteadas son inadecuadas para lograr los resultados educativos esperados.

El análisis del diseño de la política educativa de la SEP evidencia, de este modo los espacios, las omisiones y los intersticios claves en el marco normativo y en los instrumentos de política que facilitan u obstaculizan el desarrollo adecuado de los procesos educativos en las escuelas multigrado y que permiten repensar hacia dónde dirigir la mejora del servicio educativo.

Las escuelas multigrado constituyen un pilar de la oferta educativa, al ser más de un tercio del total de las escuelas en el país. Por tanto, su atención debe también considerarse como condición estructural de la política educativa nacional, debiendo ser reconocidas desde el diseño de la misma política.

En síntesis, la valoración del diseño de la política educativa presenta las siguientes características:

1. **Existe imprecisión conceptual e invisibilización de las escuelas multigrado en los instrumentos de política.** No existe una definición precisa acerca de qué es una escuela multigrado en los instrumentos de política. Además, estas escuelas no son incluidas en los programas, estrategias y acciones educativas, en sus componentes pedagógico, de gestión escolar y de desarrollo profesional docente; o lo hacen de forma esporádica, tangencial y no focalizada. La falta de definición e invisibilización traen como consecuencia la omisión de acciones específicas para resolver el problema público que implica llevar una educación de calidad a las localidades rurales.
2. **La oferta educativa no es pertinente,** en tanto la mayoría de acciones públicas llegan de forma general e indiscriminada a la heterogeneidad de escuelas en el país y, en su mayoría, no consideran las necesidades ni contextos específicos de las escuelas multigrado. La política educativa está concebida en función de una escuela ideal, es decir, de organización completa y en contextos urbanos. Sin embargo, las escuelas multigrado no son homogéneas, ya que la organización escolar varía (unidocente, bidocente, tridocente o grupos multigrado), así como, las problemáticas entre escuelas preescolares, primarias y secundarias o escuelas multinivel.⁵⁵ Además, las diversas actividades productivas, la distancia y el

⁵⁵ Existen casos de escuelas multinivel en Durango y en CONAFE.

aislamiento, y el grado de marginación y pobreza de la localidad en donde se ubica, imprimen características particulares a cada escuela, a las que la política educativa no está dando respuestas claras, pertinentes ni oportunas.

3. ***La atención institucionalizada ha sido intermitente e insuficiente***, debido a que han existido acciones específicas, ligadas a iniciativas, voluntad política, y otros recursos, federales y estatales, que no se han mantenido a lo largo del tiempo. Esto ha tenido como consecuencia que se sitúe gran parte de la responsabilidad en el docente asignado a estas escuelas y en el compromiso personal de funcionarios específicos, así como en la comunidad y los padres de familia.

3.5.2. Hallazgos del análisis del diseño de la educación comunitaria

Los servicios de educación comunitaria son esenciales para que las NNA que viven en pequeñas localidades rurales dispersas accedan a la educación básica; basta recordar que la mitad de estos centros escolares se encuentran en localidades con menos de 100 habitantes (D. López, 2019). En este sentido, destaca la capacidad de despliegue territorial de estos servicios en zonas alejadas y de difícil acceso, lo que representa una virtud de la educación comunitaria.

Por un lado, el carácter de organismo descentralizado que tiene el CONAFE (sectorizado a la Secretaría de Educación Pública) le ha permitido diseñar e implementar un modelo educativo propio, ceñido al currículo nacional de educación básica. Asimismo, el hecho de ser una institución federal, que opera a través de delegaciones en 31 entidades federativas, posibilita el diseño de procesos uniformes, articulados y permanentes en todo el país.

Sin embargo, este mismo diseño institucional enfrenta fuertes restricciones financieras y estructurales para su operación; por ejemplo, la educación comunitaria no cuenta con docentes profesionales y depende de jóvenes que prestan un servicio social educativo para su operación. Adicionalmente, ha traído consigo un alto grado de descoordinación intersectorial, que excluye a las escuelas comunitarias de las acciones educativas de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) de la SEP.

En consecuencia, se invisibiliza a estos servicios educativos, que no son considerados como parte de la población objetivo de la mayoría de los programas educativos de la SEB⁵⁶, lo cual tiene serias repercusiones en el incremento de las desigualdades en las condiciones de aprendizaje para sus estudiantes.

En síntesis, la valoración del diseño de la política educativa del CONAFE presenta las siguientes características:

1. **Cuenta con un modelo específico para de educación multigrado** basado en tutorías y comunidades de aprendizaje, así como una adaptación curricular y materiales educativos específicos; sin embargo, tiene limitantes para la atención educativa pertinente de NNA indígenas y con discapacidad.
2. **El modelo educativo integra los procesos de enseñanza y aprendizaje con la formación inicial y permanente de las figuras educativas.** Se diseña un proceso continuo de formación, que abarca desde la formación inicial, el acompañamiento en las escuelas y una reunión de tutoría bimestral en la que se busca atender las problemáticas surgidas en la práctica. Este proceso responde a la necesidad de fortalecer los perfiles de las figuras educativas.
3. **El Consejo opera con fuertes restricciones financieras y estructurales:** la educación comunitaria no cuenta con docentes profesionales y depende de jóvenes que prestan un servicio social educativo, los materiales educativos que se proveen a las escuelas son insuficientes, y no cuenta con recursos para infraestructura escolar.
4. **Su modelo de gestión escolar no garantiza la gratuidad de la educación,** pues la prestación del servicio educativo se encuentra condicionada a que las comunidades –que viven en condiciones de pobreza y marginación– provean un espacio educativo, así como, alojamiento y alimentación para las figuras educativas. Lo anterior, pone en riesgo las trayectorias educativas de sus estudiantes y vulnera el derecho a la educación de calidad con equidad.

⁵⁶ Con excepción del Programa de la Reforma Educativa, ningún otro programa presupuestario (sujeto a reglas de operación o de subsidios) de la SEB considera a las escuelas comunitarias como parte de su población objetivo.

En suma, es posible afirmar que el diseño del Programa de Educación Inicial y Básica Comunitaria no guarda coherencia respecto al mandato constitucional de calidad educativa, puesto que está orientado a asegurar el acceso, la permanencia y la conclusión de sus estudiantes. Sin embargo, no plantea la orientación al máximo logro de aprendizajes en sus distintos componentes educativos, tal como lo señala el artículo tercero constitucional. En este sentido, el diseño de la educación comunitaria presenta una paradoja, si bien su objetivo es la prestación de servicios educativos con equidad e inclusión social, sus componentes se estructuran de forma precaria e insuficiente, por lo que resulta profundamente inequitativa.

4. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

En este capítulo se presentan los principales resultados de la evaluación de implementación de la política de educación multigrado, la cual recupera información del trabajo de campo realizado por el INIDE de la Universidad Iberoamericana y de la RIER (INEE, en prensa) y la complementa con datos generados por el equipo coordinador de la evaluación del INEE.

En conformidad con los objetivos de la evaluación, se valoraron las acciones públicas que realiza la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), con el propósito de identificar las fortalezas y áreas de oportunidad de la educación multigrado. Para ello, se analizó y valoró lo que sucedía específicamente a nivel meso y micro; y cómo desde la política educativa federal se implementan acciones, estrategias o programas, los cuales son adaptados en los espacios estatales o locales y son ejecutados, rechazados o reinterpretados en el contexto particular de la comunidad escolar.

Además, se analizaron las acciones de atención a la educación multigrado desarrolladas por las autoridades estatales, de manera independiente a los lineamientos federales; particularmente en los estados de Chiapas, Durango, Guanajuato, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz y Yucatán. De esta manera, se buscó una visión integral que incluya las acciones educativas federales (o sus omisiones), así como las acciones públicas estatales que intentan dar respuesta a las problemáticas locales para la atención educativa de las escuelas multigrado.

A continuación, se expondrán, en primer lugar, los hallazgos de implementación concernientes a las escuelas multigrado de la Secretaría de Educación Pública, y, en segundo lugar, los relativos a las escuelas comunitarias del CONAFE. Los hallazgos se dividen en los ejes de currículo, gestión, y de desarrollo profesional, en el caso de las escuelas de la SEP, y de prestación del servicio educativo, en el caso de las escuelas del CONAFE.

4.1 Implementación de la política educativa en las escuelas multigrado de la SEP

Como se señaló en los capítulos anteriores, las escuelas multigrado atendidas por la SEP son las más numerosas en el país y pertenecen a los servicios general, indígena y migrante. Sin embargo, estas escuelas se encuentran desdibujadas en el diseño de la política educativa de la SEP, por lo que analizar las acciones y procesos que inciden en ellas desde diferentes niveles implicó revisar la política educativa en general y las acciones particulares, principalmente estatales, que las atañen.

Es importante destacar que, al igual que las escuelas comunitarias de CONAFE, las escuelas multigrado de la SEP solo pueden ser entendidas en interacción continua con su contexto —rural y aislado—, y en relación con las características de los niñas, niños y adolescentes que asisten a ellas, muchos de los cuales pertenecen a comunidades indígenas y migrantes.

4.1.1 Eje Pedagógico

El eje pedagógico comprende lo concerniente al análisis de las características y la puesta en práctica del currículo establecido en los Planes y Programas de Estudio, los cuales, por el periodo de la evaluación corresponden a los del año 2011; así como los materiales educativos correspondientes. En el caso de telesecundarias, aunque se utiliza el Plan 2011, los materiales tienen como base el Plan anterior, de 2006.⁵⁷

Los planes y programas de estudios presentan un avance importante en relación con la articulación de los aprendizajes esperados en los tres niveles de educación básica, preescolar, primaria y secundaria. Sin embargo, como se señala en el capítulo anterior, no existen adecuaciones a nivel federal para la enseñanza en multigrado y el currículo presenta una gran cantidad y variedad de contenidos, características que no facilitan la planeación didáctica en las escuelas multigrado. De este modo, según los actores

⁵⁷ Además de los planes y programas de estudio, para este análisis se consideró la información derivada de las entrevistas a la Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC), Dirección General de Materiales Curriculares (DGMC), Dirección General de Educación Indígena (DEGEI) y Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG); y a nivel estatal, las realizadas a las Autoridades Educativas Locales (AEL), sus equipos especializados en multigrado, si se tuviera en los estados, así como supervisores y docentes de 31 escuelas visitadas.

entrevistados, resulta más sencilla la planeación en preescolar y más compleja en telesecundaria, puesto que en el último caso los docentes deben articular hasta 84 libros de texto, los cuales no corresponden al plan de estudios vigente.

Destaca la diferencia de opinión entre las autoridades acerca de la necesidad de contar con adecuaciones curriculares específicas para las escuelas multigrado. Por un lado, las autoridades educativas federales no consideran que se requiera tal modificación, como lo señala el siguiente testimonio: “el currículo es nacional y hacer una adecuación (...) pone en desventaja a los multigrado” (Macro_Ent Grup_#1_DGDC_PIEE_PFCE). Probablemente por ello, solo se elaboró en 2012 un material para favorecer la articulación titulado *Matriz de vinculación de aprendizajes esperados*. Los Libros de Texto Gratuitos (LTG) que se distribuyen en las escuelas multigrado son también generales y aunque sí hay un mayor reconocimiento por parte de la DGME de la necesidad de contar con materiales específicos para estas escuelas, no se considera que los LTG tengan problemas de pertinencia (MACRO_ENT IND_#1_DGME).

Por el otro, las autoridades educativas estatales, supervisores y docentes señalan que las adecuaciones curriculares son necesarias. Para atender a esta necesidad, los equipos específicos en las secretarías estatales de educación han realizado adaptaciones curriculares, y han elaborado materiales educativos, con el objetivo de facilitar la planeación didáctica de los docentes que se desempeñan en escuelas multigrado, especialmente a nivel primaria. Esto se observó principalmente en los casos de los estados de Durango, Guanajuato, Veracruz y Yucatán. Como ejemplo, en este último estado se registró la experiencia en un Centro de Desarrollo Educativo (CEDE) en donde se realizó un trabajo conjunto entre docentes a fin de revisar y analizar la relación entre los perfiles de egreso indicados en el Plan y los Programas de Estudio de Educación Básica. Al respecto un supervisor que participó en estos espacios comentó:

Sabiendo que hay tantas necesidades también se hizo (...) la priorización de contenidos que es lo que más necesitan. De acuerdo al perfil de egreso de preescolar y la necesidad de primer grado de primaria. Los maestros de preescolar, más los de primaria nos reunimos a trabajar los perfiles de egreso de preescolar, (vimos) cómo queremos que salgan nuestros alumnos de la zona en preescolar y cómo necesitamos que se incorporen en primaria y cómo queremos que salgan los de sexto también para la secundaria (Yuc_Micro_Ent Grup_#8_SEP_FSA).

Otras entidades como Puebla y Zacatecas, también han realizado experiencias de articulación curricular y otras más, San Luis Potosí, Sinaloa y Chiapas, aunque no han llevado a cabo recientemente articulaciones curriculares, han desarrollado materiales de apoyo para los docentes que laboran en escuelas multigrado.

Los docentes entrevistados señalan, en su mayoría, tener los materiales generados por los estados en relación con la adecuación curricular para multigrado y, en varios casos, han recibido capacitación para su uso. Para estos actores, los materiales estatales eran útiles para su planeación didáctica y el desarrollo de sus clases, al identificar temas similares y dosificarlos por ciclos. Aun con estos apoyos, los docentes valoran que tienen más trabajo en referencia a la organización de los contenidos y en la revisión de los LTG que sus pares de escuelas de organización completa; como lo manifiesta un maestro de primaria indígena en Yucatán:

Sí nos lleva un poco más de poner más tiempo para preparar tu clase porque no es lo mismo sólo de un grado que de todos los grados. (...) No, no. Tengo que agarrar todos mis planes de todos los grados, pero sí, por lo menos, tengo que agarrar de tres grados. Yo trato de agarrar del primer ciclo: primero y segundo (grados). O agarrar de plano el de segundo grado para buscar en qué, cómo voy a relacionar los de tercero y cuarto. A veces agarro mi plan de cuarto o de tercero. Yo ya tengo que buscar cuáles contenidos, qué temas puedo relacionar porque yo lo que trato de trabajar es un tema común. Mi tema común con todos mis alumnos y con sus libros del alumno de sus grados (Yuc_Micro_Ent Ind_#7_SEP_Mo).

Además, señalan que no existe concordancia entre el plan y programas de estudio, los LTG y los contextos rurales. En este sentido, algunos docentes ven la conveniencia de la elaboración de materiales para los alumnos con una organización multigrado, como lo señala una maestra de escuela tridocente en Guanajuato:

El principal reto es cómo empatar los dos grupos de acuerdo a los contenidos que nos aborda el programa. Nuestra propuesta siempre ha sido que se maneje un libro para multigrado. Que no tomemos los libros que nos manda la Secretaría en general para todas las escuelas, porque no tenemos las mismas condiciones (Gto_Micro_Ent Ind_#3_SEP_Mo).

Adicionalmente, los maestros de reciente ingreso al servicio docente manifestaron desconocimiento y desconcierto acerca de cómo realizar sus planeaciones, precisamente por la gran cantidad de aprendizajes que proponen los programas.

En el caso de los maestros de telesecundaria, se encontró que varios seguían las orientaciones de planeación presentes en los libros para el maestro de telesecundaria. Otros consideraban la secuencia de los contenidos curriculares propuestas en los LTG para el maestro y los alumnos, pero buscaban otros materiales de apoyo como videos, guías didácticas de editoriales privadas o los libros de la Biblioteca Escolar. En Durango y Yucatán se utilizaban también, como insumo para la planeación, las Guías Articuladoras diseñadas para integrar el Plan de Estudios 2011 con los LTG de esta modalidad. También se registró que en ningún caso visitado de este tipo de servicio se emplea la programación de la Red de Edusat para la planeación didáctica.

Igualmente, se destaca que la Propuesta para la Educación Multigrado 2005 (PEM 2005) (SEP, 2005), es un importante referente para el trabajo actual en las escuelas multigrado. Aunque no está vigente, las autoridades educativas locales establecen su relevancia como antecedente del trabajo que realizan y los docentes con más años de experiencia indican que se basan en esta propuesta para la planeación y realización de sus clases.

En relación con lo anterior se concluye, por tanto, que las reorganizaciones curriculares para la educación primaria multigrado, elaboradas por las Autoridades Educativas Locales (AEL), resultan pertinentes para facilitar la planeación didáctica y la intervención pedagógica de los docentes en este tipo de centros educativos. Sin embargo, los equipos técnicos locales requieren de un mayor soporte técnico y de la coordinación con las instancias correspondientes de la SEP, a fin de mejorar la solidez de estas propuestas curriculares. Es necesario de igual forma promover el diseño de reorganizaciones curriculares para las telesecundarias multigrado.

Con respecto al criterio de inclusión, se encontró que, para la población indígena, destaca la existencia de los *Marcos Curriculares de la Educación Indígena* y de los materiales titulados *Ciencias, tecnología y narrativas de las culturas indígenas y migrantes*, realizados por la DGEI en 2018. Estos últimos, aunque tienen una metodología por ciclos escolares, no cuentan con actividades diferenciadas para diferentes niveles de aprendizaje

(Macro_Ent Grup_# 4.2_DGEI). Las AEL, por su parte, se han encargado de distribuir y brindar capacitación sobre los Marcos curriculares y de elaborar materiales para docentes y alumnos en las diferentes lenguas indígenas que se hablan en los estados, principalmente los correspondientes a la Asignatura de la Lengua Indígena. Aunque esta práctica no ocurre en todos los estados, destacan los casos de Chiapas y Durango donde sí se realiza. En este último, uno de los docentes entrevistados afirmó sí haber recibido un curso de capacitación sobre Marcos Curriculares, sin embargo, también manifestó que se requiere mayor acompañamiento y asesoría para desarrollar la metodología de articulación de los saberes locales con el currículo nacional (Dgo_Micro_Ent Grup_#5_SEP_Mo).

De manera general, los docentes que trabajan con estudiantes indígenas señalan tener en cuenta el enfoque intercultural y bilingüe del Plan de Estudios; no obstante, se encontró que enfrentan múltiples desafíos en su práctica. En este sentido, pocos de ellos afirmaron conocer los Marcos Curriculares y aunque en mayor proporción indicaron conocer e impartir la Asignatura de Lengua Indígena, reconocieron la falta de conocimiento de los sistemas de escritura en lenguas indígenas y de metodologías para la alfabetización inicial del español y la lengua materna, así como carecer de estrategias para trabajar diferentes niveles de bilingüismo. Además, se señalaron las tensiones con los padres de familia quienes esperan que los docentes se enfoquen en la enseñanza del español, así como la falta de LTG y materiales de la Biblioteca Escolar.

En relación a este último punto, se encontró que la mayor parte de la producción de materiales educativos para estudiantes indígenas la realiza la DGEI y los estados; sin embargo, su diseño escasamente reconoce las necesidades de la organización multigrado. Como se señalaba anteriormente, las AEL de los estados ha desarrollado importantes esfuerzos para elaborar materiales en lenguas indígenas, con financiamiento federal y estatal, y en algunos casos, como en Chiapas, Durango, Sinaloa y Yucatán, han sido pertinentes para el trabajo en multigrado. Sin embargo, muchos de los docentes entrevistados reportaron que enfrentan serias dificultades para conseguir materiales en lenguas indígenas (cuando éstos existen), así como la compleja tarea de elaborarlos por ellos mismos.

Por otra parte, en Durango, Sinaloa y Guanajuato existen servicios educativos para niños de familias jornaleras migrantes en los campos de cultivo y campamentos. Varias de estas

escuelas son multinivel⁵⁸, atendidas por maestros que se les contrata de forma temporal. En estos contextos escolares es común que los niños también hablen alguna lengua indígena, pero los docentes no cuentan con el conocimiento de la misma, ni con herramientas para trabajar en ambientes plurilingües.

En relación con la atención a NNA con discapacidad, los maestros manifiestan fuertes limitaciones para atender a estudiantes en situación de discapacidad y es común que estos estudiantes no sean ni diagnosticados ni atendidos de forma oportuna y pertinente. Además, los servicios de las Unidades de Apoyo a la Educación Regular (USAER) difícilmente llegan a las escuelas multigrado por su lejanía y porque son centros escolares con baja matrícula, dándose prioridad a las escuelas urbanas de organización completa. Durante el trabajo de campo realizado en 31 escuelas, solo se identificó la presencia de maestras de apoyo de educación especial en una escuela multigrado de educación indígena de Yucatán.

En lo correspondiente a los materiales educativos, en la mayor parte de los estados visitados, los actores educativos señalan la insuficiencia de los mismos en las escuelas multigrado de todos los niveles y modalidades. Una probable causa es la discrepancia que existe en las bases de datos entre los alumnos registrados y los que realmente asisten a las escuelas. La evaluación registró, en este sentido, acciones de redistribución a nivel meso en los estados de Yucatán, Chiapas y Guanajuato para mejorar esta situación. Igualmente, se encontró, de manera general, una distribución de materiales poco oportuna y altamente inequitativa, puesto que, aunque se ha favorecido la regionalización para la distribución de materiales, en la mayoría de los casos es responsabilidad de los docentes y especialmente de los padres de familia el transporte de los materiales educativos (Nota_Campo#6_Micro_SEP_Guanajuato).

En conclusión, en relación con el currículo y los materiales educativos se evidencia que las prácticas docentes de maestros con grupos multigrado han adoptado, tanto de las intervenciones principalmente estatales como de la circulación de saberes entre pares, algunos métodos y recursos pertinentes para hacer frente al reto de atender la heterogeneidad de sus alumnos. En particular, destacan las adecuaciones realizadas por

⁵⁸ Como se señalaba anteriormente, las escuelas multinivel son aquellas donde un solo docente atiende a estudiantes diferentes niveles (preescolar, primaria y secundaria) en una misma aula.

los estados y los esfuerzos en términos de atención a la población indígena. Sin embargo, los docentes requieren de mayores soportes y condiciones curriculares y pedagógicas para mejorar y fortalecer su trabajo docente, con el fin último de la mejora en los logros de aprendizaje de los estudiantes.

Aunque se encontraron importantes acciones públicas a nivel meso que dan respuesta a las necesidades de las escuelas multigrado, es posible afirmar que, existen acciones y estrategias integrales que también requieren ser desarrolladas a nivel federal; así lo evidencia la necesidad, por ejemplo, de contar con materiales educativos pertinentes y suficientes, así como la necesidad de potenciar la congruencia de una práctica docente coherente con la educación multigrado.

4.1.2 Eje de Gestión

El eje de gestión comprende los procesos de gestión escolar, supervisión y acompañamiento, así como las condiciones de infraestructura de las escuelas. Se valoró las acciones de política pública a nivel federal y estatal propuestas para la mejora de estas tres dimensiones. En este apartado se presenta, primero, la valoración sobre la pertinencia y la eficacia de la gestión escolar, posteriormente, la pertinencia, eficacia y suficiencia de las acciones de supervisión y acompañamiento y, finalmente, lo referente a la suficiencia y pertinencia de la infraestructura y el equipamiento en las escuelas multigrado.

Gestión escolar y educativa

Como se presentó en el capítulo anterior a partir del Programa Sectorial de Educación 2013-2018, el modelo de gestión escolar de las instituciones de educación básica de la SEP se basa fundamentalmente en “La Escuela al Centro” como principal estrategia dirigida a fortalecer la autonomía escolar.⁵⁹

⁵⁹ La estrategia se compone de 6 líneas de acción, las cuales incluyen el establecimiento de escuelas como comunidades de aprendizaje, la asignación de recursos directos para las escuelas, su fortalecimiento y acompañamiento, el desarrollo de ambientes de convivencia escolar armónicos, dedicar mayor tiempo para el aprendizaje y fortalecer la participación social. Aunado a esto, se establecieron ocho rasgos para garantizar la Normalidad Mínima de Operación Escolar, y se determinó un Sistema Básico de Mejora Educativa (SBME) que contempla cuatro prioridades educativas: 1) mejora de los aprendizajes en lectura, escritura y matemáticas; 2) abatir el rezago y el abandono escolar; 3) normalidad mínima escolar; 4) convivencia escolar. Así como cuatro condiciones: 1) fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares (CTE) y de zona; 2) fortalecimiento de la supervisión escolar; 3) descarga administrativa; 4) Consejos Escolares de Participación Social en la Educación (SEP, 2018c).

Diferentes programas presupuestarios se constituyeron como mecanismos para impulsar el desarrollo de este modelo de gestión en las escuelas del país; entre ellos se destacan tres que involucran a las escuelas multigrado: el Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC), el Programa de la Reforma Educativa (PRE) y el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE). Adicionalmente, existen algunos proyectos estatales que también inciden en la gestión escolar —como el de Alternativas en el nivel Preescolar que se desarrolla en estados como Sinaloa, Durango, Guanajuato, Veracruz y Chiapas, o el Programa Educativo Comunitario Indígena (PECI) implementado también en este último estado—. Finalmente, se identificaron modelos de gestión regional más integrales en los estados de Yucatán y Guanajuato, donde se proponen acciones para favorecer la gestión en escuelas multigrado específicamente.

En los programas federales analizados, generalmente las escuelas multigrado son focalizadas por sus características y condiciones contextuales de vulnerabilidad socioeconómica, al ubicarse mayoritariamente en localidades de alta y muy alta marginación. El diseño de estas acciones se sustenta en principios de equidad e inclusión social, pero en su operación, la mayoría de ellas resultan limitadas, al tratarse de respuestas homogéneas, que no consideran las problemáticas específicas de las escuelas multigrado en materia de gestión escolar, aunque muchas de ellas cubren necesidades materiales emergentes, propias de entornos con mayor marginación.

En diversos casos, las AEL son quienes de manera deliberada gestionan acciones específicas para las escuelas multigrado, utilizando el financiamiento de los programas federales. Sin embargo, en los últimos años las reglas de operación de programas como el PIEE han restringido su focalización, excluyendo a las escuelas multigrado de su universo de atención. Además, los programas han sufrido recortes presupuestales importantes o sólo han cubierto acciones a corto plazo, por lo que se limita el desarrollo de acciones sostenidas en el tiempo.

Por su parte, los programas estatales presentes en los casos estudiados consideran como parte de su población objetivo a las escuelas multigrado en mayor medida; sin embargo, éstos también presentan limitaciones en el seguimiento de estas acciones y en su continuidad a lo largo del tiempo. En este sentido, las AEL de Sinaloa señalaron que prevalece una política “reactiva” centrada en “parchar” los problemas a través de acciones

fragmentadas (Sin_Meso_Ent Grup_#6_SEP_AEL). Particularmente, los programas estatales de naturaleza compensatoria han operado, en la mayoría de los casos, en condiciones de precariedad que afectan la calidad de sus servicios y tienen bajo impacto en cambios estructurales (Blanco, 2008; N. López, 2008).

De acuerdo con lo anterior, los programas federales y las acciones estatales dirigidas a las escuelas multigrado resultan en general medianamente pertinentes con respecto a las características, condiciones y necesidades educativas de estas instituciones. En el caso de los programas estatales en Guanajuato y Yucatán, se encontró que éstos han resultado pertinentes, puesto que contemplan acciones integrales y sostenidas de mediano plazo, que atienden problemáticas medulares en la gestión escolar de las escuelas multigrado; en este sentido se destaca la conformación de una estructura estatal y regional de gestión específica mediante la asignación de presupuesto estatal y financiamiento de algunas acciones con fondos federales.

De manera particular, los entrevistados valoraron que la política para las escuelas multigrado es pertinente en los siguientes aspectos:

a) *Autonomía de gestión*: Desde la perspectiva de los actores en los niveles meso y micro, las acciones federales centradas en fortalecer la autonomía se consideran apropiadas. Sin embargo, es escasa la capacitación para los agentes educativos y no se ha logrado transformar la cultura basada en decisiones centralizadas. También se destaca la falta de conocimientos técnicos para el uso de recursos, por ejemplo, en el caso de infraestructura educativa.

b) *Asignación de estructuras ocupacionales en escuelas multigrado*: La estrategia Escuela al Centro contempla proveer a las escuelas con figuras adicionales que apoyen los procesos de gestión, particularmente administrativos, las cuales se asignan en relación con la matrícula de la escuela. En este sentido, se privilegia ese criterio sin reconocer las necesidades institucionales, administrativas y pedagógicas de los centros educativos multigrado. En contraste, se consideran pertinentes las acciones estatales de Yucatán y Guanajuato que han avanzado en el establecimiento de estructuras ocupacionales, como asesores técnicos itinerantes, para las escuelas multigrado.

c) *Coordinación en la gestión educativa entre diferentes niveles de política:* Existe coordinación administrativa entre los diferentes niveles, ya que las autoridades federales capacitan a las locales en los diferentes programas, aunque no se realiza una capacitación diferenciada para las escuelas multigrado. Estos programas se instrumentan en las escuelas a través de los supervisores; y en este sentido, se reporta una fuerte carga de trabajo para estas figuras. En los estados de Durango, San Luis Potosí, Veracruz y Chiapas se detectó la necesidad de mejorar la coordinación entre niveles meso y micro. En estados como Yucatán y Guanajuato, se observa una coordinación más fluida entre estos dos niveles, a partir de la existencia de centros regionales encargados de coordinar el servicio educativo.

d) *Articulación en la gestión educativa:* Se analizaron los vínculos de articulación entre dependencias de un mismo nivel de la acción pública y se encontró que existen múltiples vínculos al interior de la SEP y las Secretarías Estatales de Educación, pero generalmente no son específicos para multigrado.

Por ejemplo, para la operación del PRE, que será retomado posteriormente, participan de manera conjunta la DGDGE y el INIFED, quienes forman parte del Comité Técnico del Fideicomiso, así mismo, existen una alianza con Distribuidora y Comercializadora S.A (Diconsa) y con el sistema federal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) para la operación de los comedores escolares de las Escuelas de Tiempo Completo. A nivel estatal, se detectó cierto grado de articulación con las acciones para multigrado, como con la elaboración del material de apoyo en Sinaloa o la formación continua de docentes en San Luis Potosí y Veracruz. La mayoría de las acciones de articulación registradas, sin embargo, son puntuales y no se mantienen a lo largo del tiempo; solo en estados como Guanajuato y Yucatán se identificaron mayores y más estables vínculos de articulación en proyectos para escuelas multigrado. En esos dos casos, existen equipos estatales multigrado, los cuales gestionan vínculos de articulación con diferentes áreas de las Secretarías de Educación Estatales.

Por su parte, la eficacia de la gestión escolar se analizó específicamente en tres aspectos: la gestión de la comunidad escolar, la gestión de procesos organizativos y la gestión de procesos administrativos. En el primero, se valoró la eficacia de la participación de los padres y madres de familia y otros agentes comunitarios en los procesos de gestión escolar;

en este sentido se encontró que los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) han sido conformados en la mayoría de las escuelas —en 85% de las escuelas rurales— y registrados ante el Registro Público de los Consejos de Participación Social en la Educación como requisito para ser beneficiarias de programas federales. Sin embargo, se observó que los CEPS se conforman, principalmente, con un sentido administrativo para la gestión de recursos otorgados por los programas federales y estatales. En la mayoría de las escuelas visitadas existía un desconocimiento de las funciones de los CEPS o se equiparaban a las de las Asociaciones de Padres de Familia, figuras más reconocidas por los actores escolares. Igualmente se encontró que, aunque los CEPS buscan incentivar la participación autogestiva de los padres, éstos aún toman decisiones a partir de la orientación que proporcionan los directores-docentes.

De manera general, la participación de los padres y madres de familia es bien valorada en las escuelas multigrado; como se reconoció a nivel federal:

Es increíble cómo hemos encontrado que en las zonas donde hay un poco menos de recurso es donde los padres de familia se disponen cada vez más. El apoyo comparativamente hablando, que dan las comunidades de estas zonas, un tanto más rurales, supera en mucho al apoyo que dan los padres en entornos más urbanos (Macro_Ent_Grup_#1_SEP_DGDGE_EAC).

Esta participación se centra en acciones de sostenimiento material de las escuelas, en cuanto a mantenimiento, rehabilitación y construcción. También se registró presencia en aspectos de contraloría social. No obstante, hace falta fomentar un mayor involucramiento en la elaboración de los proyectos escolares y en las actividades pedagógicas. En el caso de Guanajuato, una de las estrategias instauradas en este sentido promueve las redes de tutoría y comunidades de aprendizaje, y se observan experiencias de comunidades escolares en las que participan otros miembros de la comunidad. Es importante señalar que la valoración positiva de las autoridades acerca de la mayor participación de las familias en estas comunidades resulta problemática, puesto que normaliza la inequidad presente dado que las familias en situación de mayor marginación deben aportar más recursos para sostener sus escuelas.

En lo referente a la eficacia en la gestión de procesos organizativos, se analizó, en primer lugar, el cumplimiento de la normalidad mínima. A nivel federal se señala que no existe una

estrategia específica para escuelas multigrado, pero que la flexibilidad del calendario escolar propuesta puede ser un elemento para facilitar su cumplimiento en estas escuelas. No obstante, en el nivel estatal y en las escuelas se reconoce que no se cumple, principalmente por problemáticas como: a) saturación de labores administrativas y directivas; b) ausencias frecuentes de los docentes con motivo de juntas con las APF, reuniones mensuales de CTE, capacitaciones, entrega de documentación y traslado de materiales; c) condiciones geográficas y climatológicas; y, d) inasistencia, enfermedades, plazas docentes sin asignar, así como docentes que rechazan tomar una plaza en una localidad alejada de los centros urbanos.

No obstante, también se identificaron mecanismos a nivel estatal que han facilitado el cumplimiento de la normalidad mínima en las escuelas multigrado; por ejemplo, las AEL de Yucatán afirmaron que se ha reducido notablemente la ausencia de docentes en las escuelas multigrado, en 70% aproximadamente, gracias al trabajo de figuras itinerantes. En Guanajuato, a su vez, señalaron que el establecimiento del parámetro de un docente por 35 alumnos y el análisis histórico de la demanda para ver tendencias de crecimiento o decrecimiento de las escuelas, permite una mejor distribución de los docentes para que permanezcan durante todo el año escolar.

En segundo lugar, se analizó el establecimiento de los Consejos Técnicos Escolares de Zona (CTEZ) como mecanismo diferenciado para las escuelas multigrado. Los diferentes actores valoraron estos espacios como adecuados para tener acompañamiento pedagógico y trabajar colaborativamente, pero se señaló que no existen adecuaciones específicas para CTEZ, ya que se basan en lo establecido en las guías de trabajo que orientan el trabajo de escuelas de organización completa. Aunque las AEF argumentan que estas guías son lo suficientemente flexibles, la opinión de las autoridades estatales y los docentes es que la homogeneización del trabajo no responde a problemáticas específicas de las escuelas multigrado. Adicionalmente los docentes señalaron que los CTEZ no necesariamente son eficaces porque los supervisores están saturados con actividades y se debe utilizar estos espacios para trabajar no solo con las guías, sino otros aspectos administrativos y de coordinación.

En tercer lugar, el Sistema de Alerta Temprana (SisAT) también se presenta en la política educativa como herramienta de gestión de los aprendizajes y fue explorado en términos de

gestión organizativa. En este sistema se utiliza un conjunto de indicadores, herramientas y procedimientos para docentes, directores y supervisores con el objetivo de detectar a tiempo a alumnos en riesgo de rezago o abandono escolar. La implementación y resultados del SisAT fueron bien valorados en los tres niveles de estudio; en este sentido, se encontró que el involucramiento de supervisores escolares con nociones pedagógicas como responsables de aplicar el SisAT, favorece comunidades educativas más sólidas, en las que los docentes se sienten acompañados y respaldados al momento de trabajar con estudiantes que lo requieren. No obstante, la eficacia del SisAT aún es limitada, debido a la cobertura parcial en el número total de escuelas, además de que su puesta en práctica implica mayor carga de trabajo para supervisores y docentes.

Finalmente, se evaluó la eficacia en la gestión escolar en procesos administrativos, particularmente se indagó si efectivamente existe una reducción de la carga administrativa, tal como lo establece la política educativa. En este sentido, se encontró que, aunque desde la federación existe una serie de acciones enfocadas a la descarga administrativa, como el SIGED, cuando los requerimientos administrativos llegan a las escuelas se han convertido en una “bola de nieve” al pasar por las autoridades de los diferentes niveles. También se observó que los programas federales como el PETC y el PRE, representan una carga de trabajo adicional para las escuelas beneficiadas, especialmente en el caso de las escuelas multigrado unitarias. Así, el tiempo dedicado a trámites y elaboración de evidencias, impacta directamente en detrimento de la labor pedagógica frente a grupo.

No obstante, la evaluación también registró que existen estrategias de descarga en algunas entidades del país orientadas a apoyar en el cumplimiento de las obligaciones administrativas. Por ejemplo, en Yucatán, como parte del Modelo de Gestión Regional los Centros de Desarrollo Educativo (CEDES), las figuras de Enlace Itinerante (EI) y de Tutor Itinerante Externo (TIE) coadyuvan en la descarga administrativa de las escuelas multigrado. Con este mismo objetivo, en Guanajuato se creó una plataforma digital denominada Sistema Integral de Información Educativa de Guanajuato (SIIEG) para que el docente a través de un acceso único, logre subir los datos requeridos a las diversas plataformas federales y estatales que le solicitan información.

Supervisión y Acompañamiento

Como se señaló en el apartado anterior, la implementación de las políticas educativas en las escuelas multigrado requiere de un “engranaje” y una vinculación virtuosa entre el nivel meso y micro. En la mayoría de los casos esta labor recae en las figuras de supervisión y acompañamiento conformadas por supervisores y asesores técnicos pedagógicos (ATP). Uno de los principales desafíos que enfrentan las escuelas de educación básica es contar con un sistema de acompañamiento a los profesores –sobre todo de nuevo ingreso; desafío que se intensifica en las escuelas de zonas rurales, caracterizadas por presentar los índices más bajos de logro educativo en el país. En este sentido, se encontraron dos problemáticas principales en la pertinencia de esta supervisión y acompañamiento.

La primera es que, en términos generales, el proceso no está centrado en escuelas multigrado, sino que está basado en un modelo homogéneo de atención. Como se expuso en el capítulo anterior, prácticamente el único mecanismo diferenciado para las escuelas multigrado en este rubro es la atención a docentes noveles mediante la estrategia de tutorías, la cual plantea acciones específicas para asesorar a estos maestros. Sin embargo, se encontró que estas tutorías suelen ser insuficientes. Las razones señaladas por los actores son que no existen suficientes tutores para atender a las escuelas multigrado, hay gran movilidad de tutores y docentes noveles y hay escaso acceso a internet, lo que dificulta el acompañamiento en línea. En estados como Yucatán y Guanajuato se desarrollaron talleres y materiales para fortalecer este proceso; sin embargo, las AEL manifestaron múltiples dificultades para que los supervisores se integren a estas actividades, puesto que no existen apoyos ni pagos extraordinarios.

La segunda problemática rebasa a las escuelas multigrado y corresponde a que los procesos de supervisión en educación básica tienden a estar centrados en aspectos administrativos y de “fiscalización”, más que en promover un acompañamiento y formación didáctica y pedagógica, necesarios para mejorar los procesos de enseñanza. Para atender esta problemática se ha implementado desde 2013-2014 un diplomado dirigido a supervisores a nivel nacional titulado “Una supervisión efectiva para la mejora de los

aprendizajes de nuestros alumnos” (SEP, 2015c).⁶⁰ En este sentido, también se encontraron algunas experiencias estatales para fortalecer el acompañamiento pedagógico, como el desarrollo de materiales de apoyo para los supervisores en el caso de Durango. En ambos casos se señala la importancia y pertinencia de este tipo de acciones; sin embargo, no han sido suficientes para cambiar la orientación del proceso de supervisión.

Asimismo, el análisis detectó insuficiencia en la frecuencia de visitas de los supervisores a las escuelas ubicadas en comunidades alejadas y dispersas. Dicha situación se deriva, principalmente, de la manera en que las zonas escolares están organizadas y el número de escuelas que cada supervisor debe atender. Aunque existe una estrategia federal de rezonificación para reducir la cantidad de escuelas por supervisor, aún no se ha logrado implementar de manera general, como lo señala una de las autoridades federales:

Hemos avanzado algo, pero no lo suficiente, en que las supervisiones escolares, que atienden las escuelas multigrado tengan un menor número de escuelas, un máximo de catorce escuelas. Con este ideal entre seis y ocho, para que tengan una posibilidad de mayor cercanía. Y por otro lado que se consiga una lógica regional o geográfica en las zonas escolares (Macro_ENT GRUP_#1_SEP_DGDGE).

No obstante, se encontró que difícilmente se cumplía con este parámetro ideal, y se reportan supervisiones hasta con 28 escuelas por supervisor en el país. En Durango, por ejemplo, aunque en primaria se reporta que un supervisor está encargado de entre 9 y 11 escuelas, en preescolar el rango asciende a 17 y 20 escuelas por supervisor; mientras que, en Yucatán, a nivel primaria son 8 escuelas, pero en telesecundaria se debe atender a 13.

Por su condición de aislamiento, la escasez de visitas se agudiza en las escuelas multigrado, y se observa que los recursos humanos no son suficientes para atender los procesos de supervisión de estas escuelas, como lo señala un docente:

El supervisor llega a una comunidad y luego camina. Yo no digo “no me visita porque no quiere”. Es que la capacidad física y económica no lo permite. Él que más quisiera, porque lo veo muy dinámico, muy propositivo, muy centrado en lo que quiere (...). Por eso, mejor

⁶⁰ En 2006 también se ofertó un Diplomado llamado “El supervisor de educación primaria y su inducción al puesto”, en el que se propuso apoyar el desarrollo académico y administrativo en la escuela primaria de manera más sistemática (Calvo & Meza, 2008, p. 186).

tenemos que ya reunirnos allá [se refiere a la cabecera municipal] (Dgo_Micro_Ent Ind_#1_SEP_Mo).

También se detectó una fuerte carencia de ATP para el apoyo a los docentes. Como se señaló previamente, en estados como Yucatán y Guanajuato se han establecido nuevas figuras de acompañamiento, pero en las demás entidades visitadas la supervisión y acompañamiento generalmente recae en el supervisor.

Por otra parte, los principales mecanismos de monitoreo que utiliza la supervisión escolar son las visitas a las escuelas y los contactos con la comunidad, ya sea con los CEPS, APF u otras figuras como los comisarios ejidales. Destaca también la participación en el SisAT como medio de verificación de las acciones estatales. Sin embargo, las visitas de supervisores y ATP son limitadas, y en consecuencia también lo son el resto de los mecanismos de monitoreo. Aunque existen otras formas de contacto como grupos de WhatsApp, teléfonos celulares y correos electrónicos, pareciera que estos se utilizan más para hacer llegar información a las escuelas que como efectivos mecanismos de seguimiento.

Con respecto a la forma en que la supervisión y el acompañamiento contribuyen a la simplificación de los procesos administrativos, y tal como se señaló en el apartado de Gestión escolar, no puede afirmarse que la supervisión contribuya con la descarga administrativa. En las secretarías de educación estatales se desarrollan algunas acciones que facilitan la descarga administrativa como el apoyo que se da a los maestros de telesecundarias en Sinaloa y el rol de las figuras itinerantes en Yucatán; sin embargo, en las escuelas multigrado, los docentes consideran que tienen una fuerte carga administrativa:

Yo siempre he dicho que nos cargan tanto la mano en lo administrativo, y a veces, le veo cosas tan sin sentido, que digo: nomás nos hacen perder tiempo. Tiempo en realizarlo, tiempo en ir a llevarlo y que no tenga ninguna funcionalidad más que ya recibí el papel (...) Desde checar, con padres de familia las cuentas, los gastos que se hicieron, que el mobiliario, que hacer inventario. Bueno, es un estrés lo que llevamos a cabo, que no acaba. Entonces sí hay varias cosas. No le puedo decir así, en sí que yo digo: A ver ahora con qué nos salen mañana (Gto_Micro_Ent Ind_#3_SEP_Mo).

En términos de los apoyos que reciben los supervisores, se identificó la existencia del Programa de Fortalecimiento a la Supervisión Escolar, sin embargo, éste no hace una diferenciación entre escuela general o multigrado. En contrapartida, a nivel local, en el estado de Guanajuato, por ejemplo, se ha desarrollado un programa propio de supervisión para atender escuelas multigrado, con financiamiento estable.

Finalmente, el análisis realizado también reporta que en general existe una falta de seguimiento a las acciones de supervisión y a las estrategias de mejora que se han implementado, puesto que el proceso es complejo y no se cuenta con los recursos monetarios ni humanos para realizarlo.

Infraestructura y equipamiento

El análisis valoró también las condiciones de infraestructura y equipamiento escolar en las que se desarrolla la enseñanza-aprendizaje dentro de las aulas, ya que impactan en el nivel de rendimiento de los estudiantes (INEE, 2017d). En este sentido, el Estado mexicano ha realizado esfuerzos por disminuir las carencias y rezagos, sin embargo, la política pública de infraestructura y equipamiento carece de un eje articulador que permita potenciar sus efectos, al estar conformada por diversas estrategias, fondos y programas con diferentes objetivos, lógicas, criterios de selección y unidades responsables (INEE, 2018c).

Entre las múltiples acciones relacionadas con la mejora de la infraestructura se consideraron las que de forma más importante impactan en las escuelas multigrado. Se analizaron, por tanto, dos programas presupuestarios federales: el Programa de la Reforma Educativa (PRE) y el Programa Escuelas al CIEN. En este apartado se analiza, primero, la suficiencia en la infraestructura y su pertinencia, y, posteriormente se valora la suficiencia y la pertinencia en el equipamiento.

El PRE tiene como objetivo general “contribuir a la disminución del rezago en las condiciones físicas, de equipamiento y de uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), así como al fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar [...]” (SEP, 2016c). Está integrado por seis componentes, el 1, 2 y 4 son especialmente

importantes para las escuelas multigrado. El componente 1 se dirige a la atención de las carencias físicas de las escuelas. Como puede verse en la tabla 22, el número de escuelas multigrado beneficiadas ha disminuido significativamente entre 2014 a 2017, pasando de 5, 015 a 954 planteles.

**Tabla 22. Escuelas beneficiadas por el Componente 1 (PRE)
por tipo de organización y Ciclo Escolar**

	2014-2015		2015-2016		2016-2017	
	Número	%	Número	%	Número	%
Organización completa	7,407	43.0	7,940	45.0	2,341	68.1
Multigrado	5,015	29.1	4,840	27.4	954	27.7
CONAFE	4,802	27.9	4,857	27.5	0	0
Total	17,224	100	17,637	100	3,440	100

Fuente: Cifras tomadas de la presentación PowerPoint proporcionada por el equipo federal del PRE (Macro_Ent Grup_#1_SEP_DGDGE_PRE).

Adicionalmente, las escuelas multigrado están inequitativamente apoyadas por este componente, puesto que el rango mínimo de estudiantes para hacer uso del presupuesto es de 51 a 100, con un monto de \$300,000 pesos, lo cual, excluye a las escuelas con menor matrícula, como es el caso de las multigrado.

El componente 2 se enfoca en el desarrollo de la autonomía de gestión escolar a partir de la Ruta de Mejora Escolar. Éste se ha mantenido constante en la atención de, aproximadamente, nueve mil escuelas multigrado beneficiadas en los tres ciclos señalados. Existen dos limitaciones importantes en este componente, la primera es la obsolescencia de la fuente de información utilizada para la selección de escuelas, ya que se ha empleado el Censo de Escuelas Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), que fue realizado en 2013, el cual ha perdido su vigencia para la priorización en el otorgamiento de recursos. Además, éste no incluyó la totalidad de las escuelas en Oaxaca, Chiapas y Michoacán. Una segunda limitante se refiere a la selección misma de las escuelas. Las AEL señalan que algunas de las validaciones no son posibles debido a la ausencia de un título legal que avale la propiedad de los terrenos en que están edificadas las escuelas, lo que representa una fuerte problemática para muchas de las escuelas rurales. Esta situación se reportó especialmente en los estados de Guanajuato y Veracruz.

Finalmente, el componente 4 incluye el equipamiento, instalación y mantenimiento de bebederos escolares, condición requerida en muchas de las escuelas multigrado. Sin embargo, para hacer uso de estos recursos se requiere que las comunidades cuenten con agua cuya calidad sea apta para beber, y, por tanto, aun cuando es prioritario establecer bebederos en localidades donde el agua está contaminada o contiene impurezas para su consumo, el PRE no ofrece alternativas para las comunidades que la requieren con mayor urgencia.

El programa Escuelas al CIEN, a su vez, se creó a través de un esquema financiero para potenciar los Recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), a cambio de que las entidades federativas comprometieran al menos 25% de sus recursos futuros que les correspondían con cargo a este fondo. Este esquema, aunque permitió el uso de importantes recursos de 2015 a 2018 para infraestructura y mantenimiento de las escuelas, tiene como consecuencia una disminución presupuestal para estos rubros a partir de 2019 y durante los próximos 25 años, lo cual resulta problemático pues en el futuro los recursos para construcción y mantenimiento de infraestructura educativa serán aún más escasos.

La población objetivo de este programa son las escuelas de educación básica que presentan mayores carencias de acuerdo con la información recabada por el CEMABE (2013) y por medio del Diagnóstico Nacional de la Infraestructura Física Educativa elaborado por el INIFED. La aplicación de los recursos está a cargo de los institutos de infraestructura física educativa de cada una de las entidades federativas y del INIFED para el caso de la Ciudad de México. La evaluación reporta que, en tres de los siete estados visitados, Guanajuato, Veracruz y Yucatán, se aplicaron diagnósticos sobre el estado físico de la infraestructura escolar como una estrategia para conocer las principales carencias en los planteles de educación básica y para focalizar las escuelas beneficiarias; asimismo, se implementaron estrategias para asegurar y eficientar los apoyos recibidos. Por otra parte, en estados como Durango y Sinaloa, las características particulares de la geografía dificultan la entrega de materiales de construcción para la implementación de este programa.

En las escuelas se observó que, las condiciones físicas de la infraestructura educativa son precarias. En la mayoría de los casos, la escuela multigrado consiste solo en un aula, la cual no necesariamente tiene las características adecuadas (dimensiones, materiales, luz,

ventilación, etcétera) para que los estudiantes realicen las actividades escolares correspondientes. Asimismo, espacios educativos como biblioteca, salón de usos múltiples o de cómputo son muy escasos. También se registró la existencia de construcciones inconclusas.

Las madres y padres de familia entrevistados, por su parte, destacaron como insuficiencia primordial la falta de funcionamiento o inexistencia de sanitarios, así como la necesidad de tener más aulas por el tamaño de la matrícula, una biblioteca escolar y una barda perimetral. Asimismo, señalaron su participación en la construcción y mantenimiento de la infraestructura; colaboración que también fue reconocida por los docentes.

En suma, se valora que la infraestructura educativa en escuelas multigrado es insuficiente, al presentar carencias de espacios primordiales para el adecuado desarrollo de actividades de enseñanza-aprendizaje. Los programas enfocados en atender la construcción y mantenimiento de la infraestructura escolar cuentan con recursos intermitentes, criterios de atención que requieren una matrícula mínima, montos decrecientes para la atención de escuelas multigrado y una selección de escuelas que no focaliza en muchos casos a los planteles con mayores carencias. No obstante, se destacan los esfuerzos realizados por los equipos locales en algunas entidades federativas por priorizar y gestionar recursos para que escuelas con mayores necesidades en infraestructura accedan a recursos para su mejoramiento, así como la posibilidad de involucramiento de comunidades escolares en la toma de decisiones sobre el gasto del presupuesto otorgado para el mejoramiento de la infraestructura de las escuelas.

La valoración acerca de la pertinencia de las acciones de infraestructura concluye que ésta no cuenta con un diseño pertinente para las escuelas multigrado, ya que existe una homogeneización de la norma para la construcción de espacios educativos, que únicamente establece una diferencia entre el medio rural y urbano. La indistinción que existe sobre el tipo de organización correspondiente a cada escuela, no permite aprovechar los espacios de trabajo de los grupos multigrado como un recurso para la colaboración entre estudiantes de diversos grados. Además, se detectaron pocos casos en los que se desarrollan construcciones de infraestructura alternativas adaptadas a las características propias de cada región, las cuales pueden ser difíciles debido a las condiciones climáticas.

Con respecto al equipamiento, la evaluación registró que en la mayoría de los casos las escuelas cuentan con mobiliario suficiente, aunque existe una menor suficiencia en el caso de las escuelas indígenas. Este mobiliario, en la mayoría de los casos no tiene un estado adecuado para el desarrollo de actividades educativas, debido a la falta de mantenimiento o sustitución. Lo encontrado corrobora los hallazgos de evaluaciones nacionales (INEE, 2016c), en las que se destaca que en las modalidades indígena multigrado y general multigrado, el equipamiento en buen estado, a nivel nacional, alcanza apenas 53.5% y 68.3% respectivamente.

Finalmente, se considera que el equipamiento es pertinente para una escuela multigrado cuando el mobiliario (pizarras o pintarrones, mesas y sillas) se adapta adecuadamente a las actividades pedagógicas de carácter colectivo e individual. Este aspecto contempla equipamiento para el trabajo por rincones, biblioteca y trabajo grupal (INEE, 2017d). El diseño de un mobiliario multigrado debe permitir, por tanto, el desarrollo de actividades comunes y diferenciadas, así como distintos agrupamientos entre alumnos de distinta edad, grado escolar y nivel de desempeño, características y dinámicas propias de un aula multigrado.

La evaluación encontró que no existen diferencias de equipamiento para las escuelas multigrado. Como señala una AEL de Guanajuato “no ha habido nadie que nos diga sobre el diseño de mobiliario (...) nosotros compramos mobiliario como cualquier escuela para la escuela multigrado” (Gto_Meso_Ent Grup_#5_SEP_AEL). Se encontró que se cuenta con mobiliario que propicia el trabajo colaborativo solo en los primeros grados de primaria; en los grados posteriores, se utilizan mesa-bancos o pupitres con paleta para alumnos de hasta 3° de secundaria, lo que dificulta diferentes organizaciones áulicas necesarias para el trabajo multigrado.

Por otra parte, el número de escuelas multigrado que cuentan con acceso a internet es muy limitado, debido a que, aunque en los programas de infraestructura existen componentes para incentivar la conectividad de las escuelas, en muchos casos, las escuelas multigrado no son idóneas para ser beneficiadas con este componente, ya que tienen que cumplir con mínimas condiciones de infraestructura, servicios y seguridad que no se cuentan en las comunidades donde están localizadas. Por ello, se concluye que el equipamiento con el que cuentan las escuelas multigrado no es pertinente.

4.1.3. Eje de Desarrollo Profesional

El eje de desarrollo profesional analiza la formación inicial y continua de los docentes, así como las condiciones en las que ejercen su servicio profesional. Ambas dimensiones reflejan las características institucionales y del contexto que favorecen o dificultan las trayectorias laborales de los docentes, incluida su permanencia en las escuelas multigrado.

Formación inicial y continua

El análisis realizado en la evaluación se centra en la oferta de los programas de formación inicial y continua a los que acceden los maestros, a fin de valorar si ésta permite desarrollar las competencias docentes adecuadas para la atención de las escuelas multigrado en sus diferentes tipos de servicio. Se valora, en primer lugar, la pertinencia de la formación inicial y de los criterios y mecanismos establecidos en el ingreso al servicio docente. En segundo, se analiza la pertinencia y suficiencia de la formación continua.

La formación inicial está concebida como la educación que imparten las instituciones formadoras de maestros en el país. Uno de los principales hallazgos en este rubro es la ausencia de un componente curricular específico que atienda a la educación multigrado en la formación inicial de los docentes. A pesar de que el Plan de Estudios 2012 permite la posibilidad de abordar la temática de manera optativa, la ausencia en la formalización y la indefinición de un programa específico, han propiciado que en las instituciones formadoras no se aborden problemáticas referidas a la atención en grupos multigrado, o bien, que se revisen de forma incipiente. Así, la mayoría de las figuras educativas entrevistadas reconocen una falta de pertinencia en la formación inicial, debido a la carencia de contenidos y herramientas apropiados para la docencia en escuelas multigrado, como lo señala, por ejemplo, un docente entrevistado en San Luís Potosí:

Se nos prepara para un conjunto de prácticas ideales sobre contextos que en realidad no existen y sobre condiciones sociales y culturales que solamente se pueden comprender en el contexto medio, la verdadera práctica multigrado no se construye en las normales, si bien hay un conjunto de repertorios, de antecedentes y de asignaturas (...) de tronco común, realmente la práctica multigrado se constituye en el contexto multigrado, junto con sus condiciones, adversidades y

retos que implica el atender a una colectividad que al principio no te queda muy claro si es un grupo, si es un grado, si es una asignatura (SLP_Meso_Ent Grup_#6_SEP_AEL).

Si bien se establece como posibilidad la oferta de cursos optativos sobre temáticas asociadas a multigrado, la evaluación destaca la necesidad de convertirlos en parte de la malla curricular, basados en la práctica real de las escuelas multigrado, reconociendo las características, complejidades y especificidades de la variedad de contextos rurales. Algunos de los actores destacaron también la potencialidad de la formación para la enseñanza de grupos multigrado para promover la equidad y la calidad de la educación para todos los estudiantes, así como para adaptarse a la educación especial. Para algunas AEL de la Secretaría de Educación de Guanajuato, por ejemplo, la didáctica de atención a grupos de distintos grados escolares fortalece la posibilidad de trabajar adecuadamente con diversos niveles de desarrollo cognitivo de forma simultánea, lo que también se requiere para incluir efectivamente a estudiantes con alguna discapacidad (Gto_Meso_Ent Grup_#3_SEP_AEL).

En las Escuelas Normales, una gran cantidad de sus docentes poseen un conocimiento amplio y sustentado del desarrollo de la planeación, de estrategias didácticas y del proceso de evaluación, pero que no necesariamente cuentan con experiencia formativa y/o profesional para aplicar este acervo en grupos de edades y desarrollos cognitivos diversos, como lo exige la educación multigrado. Se detectó también que no siempre se cuenta con un acervo bibliográfico pertinente y actualizado que dé soporte a la formación docente en lo relativo a la atención a escuelas multigrado.

A pesar de estas carencias de la formación inicial, se identificaron algunas experiencias estatales que han constituido mejores opciones para formar a los maestros de grupos y escuelas multigrado. Tal es el caso de la Normal Rural de Aguilera en Durango, la Normal de Balancán en Tabasco y la Benemérita Normal Veracruzana. De igual forma, la perspectiva de gestión articulada de Yucatán contempla convenios entre las instituciones formadoras y la secretaría estatal de educación para propiciar las prácticas profesionales de estudiantes de las normales en escuelas multigrado. Asimismo, en Guanajuato se trabaja mediante cursos complementarios de formación que se especializan en la escuela multigrado en educación primaria y el Jardín de niños unitario. Ambos trayectos centran su

atención en el componente pedagógico y de construcción de ambientes de aprendizaje propicios para la atención a grupos multigrado.

Finalmente, la pertinencia de la formación también se relaciona con la congruencia que existe entre ésta y las trayectorias laborales y de formación posteriores. Al respecto, algunas de las figuras educativas entrevistadas lamentaron la falta de vinculación entre la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación, la Dirección General de Formación Continua, y la Dirección General de Desarrollo Curricular a nivel nacional (Dgo_Meso_Ent Grup_#3_SEP_AEL). Se encuentra, por tanto, una desvinculación entre la formación inicial y continua, así como entre la formación inicial y los criterios del Perfil Profesional, Dimensiones, Parámetros e Indicadores para la docencia que determinan la idoneidad de los docentes de nuevo ingreso.

En este perfil se entiende a la idoneidad como los conocimientos y capacidades del personal docente, descritos a partir del Perfil, Dimensiones, Parámetros e Indicadores, (SEP, 2013), que reflejan las características requeridas para un maestro. Aunque este perfil tiene como objetivo asegurar la calidad de los docentes frente a grupo, existen importantes problemáticas que fueron señaladas por diferentes figuras educativas entrevistadas. La primera de ellas es que los rasgos del perfil no están alineados con el perfil de egreso de los profesores normalistas, por lo que el desarrollo de un perfil de egreso de la Educación Normal satisfactorio no necesariamente asegura la idoneidad bajo los criterios del perfil. Parte de la dificultad reside en que los Planes y Programas de estudio de las Normales no se actualizan simultáneamente con las reformas curriculares. Mención aparte merecen las licenciaturas en educación telesecundaria, las cuales han logrado generar perfiles profesionales cercanos a la idoneidad establecida por el marco normativo, y a su vez, con formación para el acceso a escuelas multigrado.

La segunda problemática es que el Perfil posee características similares para todos los niveles y modalidades educativas, con algunas particularidades dependiendo del nivel educativo al que corresponda— por ejemplo, en secundaria hay una diferenciación en relación con las asignaturas— pero no existe una caracterización particular para la docencia en escuelas multigrado. En este sentido, la evaluación detectó dos visiones al respecto. La primera identifica esta carencia, pero justifica un Perfil general que permite competencias docentes para actuar en diversos escenarios y modalidades, y establece que

los docentes solo requieren capacitación adicional para atender a los grupos multigrado (Yuc_Micro_Ent Ind_#2_SEP_FSA). Al contrario, una segunda perspectiva destaca la necesidad de tener un Perfil acorde a las necesidades específicas de las escuelas multigrado, ya que el existente no tiene relación con los contextos de este tipo de escuelas ni con el trabajo a realizar (Gto_Meso_Ent Grup_#3_SEP_AEL).

La tercera problemática identificada es que la idoneidad o no de un docente se define a través de la realización de un examen y, para muchos entrevistados, este medio no asegura la apropiada articulación entre conocimientos, habilidades y posturas éticas, requeridas para una correcta mediación pedagógica. Tampoco es un instrumento que necesariamente identifique las diferencias de los contextos de enseñanza.

Finalmente, algunas figuras, como en el caso de Sinaloa (Sin_Meso_Ent Grup_#3_SEP_AEL), señalaron que la conformación de una lista de prelación a partir de los resultados de la evaluación de ingreso incluso podría transgredir el criterio de equidad, puesto que los perfiles con mejores resultados tienden a situarse en plazas de escuelas urbanas y aquellos docentes con menores resultados terminan desempeñándose en contextos rurales y multigrado, debido a que éstos no son tan demandados.

Ligado con estas problemáticas, están también las expuestas en el eje anterior como parte de la supervisión y el acompañamiento en relación al proceso de tutorías. Este proceso puede considerarse un espacio de formación ya que, con el fin de que los docentes noveles sean ratificados en sus plazas, éstos son orientados por los tutores para la organización, intervención y evaluación en términos de lo disciplinar, lo pedagógico, así como en la organización escolar y en la participación social. Para los docentes noveles asignados a escuelas multigrado, los tutores podrían establecerse como figuras fundamentales para acompañar su práctica docente; sin embargo, se requiere de una mayor consolidación y cobertura de este espacio de formación.

Otro aspecto destacado por la evaluación corresponde a la posibilidad que el examen de idoneidad ha abierto para que los profesionales egresados de instituciones diferentes a las Escuelas Normales puedan ejercer como docentes. Para las AEL de Sinaloa y Yucatán, esta opción representa un reto para la formación continua de docentes, puesto que a la complejidad de la educación multigrado se agrega la falta de formación inicial en pedagogía

y didáctica que tiene la mayoría de los profesionistas. Adicionalmente, las AEL de Guanajuato destacan el reto que representa que docentes certificados como idóneos sean asignados a escuelas en un nivel diferente del que fueron examinados, debido a que estos maestros, si bien poseen la formación para la docencia, pueden, no obstante, presentar debilidades en relación con la complejidad o especificidad requeridas en otro nivel educativo.

Además de la necesidad de una formación inicial pertinente y de asegurar la adecuación del Perfil profesional a los escenarios multigrado, también se valoró la pertinencia y suficiencia de la formación continua que reciben los docentes. La oferta de formación se genera desde el marco normativo del Sistema Nacional de Formación Continua a nivel federal, la cual es difundida por las autoridades estatales, quienes proponen una oferta estatal bajo criterios de relevancia y pertinencia. En los casos analizados, se identificó que cada entidad construía su estrategia para la conformación de la oferta educativa estatal, generalmente mediante el establecimiento de convenios con instituciones de educación superior para el diseño de cursos que ofrecen dichas instituciones o en colaboración con la estructura educativa de los niveles.

Para definir las temáticas a ofertarse, los responsables estatales de la formación continua aplican instrumentos para diagnosticar las necesidades estatales, utilizando a la estructura educativa (jefes de sector, supervisores y directores) para concentrar la información. Sin embargo, la evaluación encontró que, de manera general, existen pocas temáticas específicas para multigrado tanto en la formación presencial como en línea. Los temas más recurrentes se refieren a estrategias para la atención de los estudiantes con base en los enfoques de las asignaturas y la planeación didáctica argumentada, esta última como parte de la evaluación del desempeño docente. En cambio, los docentes entrevistados demandan una formación continua en torno a la organización curricular y todo aquello que conlleva la planeación y su aplicación en contextos multigrado, como lo señaló un maestro de Durango: “la planeación es lo más difícil, igual que nos enseñe (...) nos muestren o nos digan como planear (...), que no nos lleve tanto tiempo y que tampoco dejemos de lado los temas que no empatan, cómo incluirlos” (Dgo_Micro_Ent Grup_#6_SEP).

Como se señaló en el capítulo de la evaluación de diseño de la SEP, en algunos estados sí se integra a la educación multigrado como parte de su oferta de formación docente: la

Escuela Normal Veracruzana “Enrique C. Rebsámen” a través de la Unidad de Estudios de Posgrado oferta la Especialidad en Docencia Multigrado; en San Luis Potosí, la Unidad 241 de la Universidad Pedagógica Nacional ofrece cursos para la formación continua de docentes multigrado y en Durango se conformó un Consejo, integrado por docentes y directivos, para validar los cursos relacionados con la educación multigrado.

Si bien las condiciones de la oferta de formación continua son variables dependiendo de la entidad, de manera general se identificó que la situación de aislamiento de las comunidades en las que se ubican las escuelas multigrado dificulta el traslado de los docentes para asistir a cursos presenciales. Además, es escaso el acceso a la oferta en línea, debido a la carencia de energía eléctrica y/o internet en muchas de las comunidades.

A pesar de ello, la evaluación identificó algunas experiencias estatales significativas para una pertinente formación continua, las cuales diversifican la oferta de formación. En Veracruz, por ejemplo, se trabaja con los supervisores la autoconducción, la alfabetización inicial y las orientaciones durante el Consejo Técnico (Ver_Meso_Ent Grup_#5_SEP_AEL). En Durango se reportó la existencia de un taller autoadministrable de planeación didáctica argumentada. En Guanajuato, existen las Caravanas Multigrado como mecanismos alternativos de formación y se ha impulsado el establecimiento de Comunidades Lectoras. En San Luis Potosí, una estrategia de formación es la constitución de Comunidades de Aprendizaje que integran a docentes multigrado de la misma localidad. Adicionalmente, destacan aquellos estados y/o regiones en donde existe una fuerte participación de los supervisores y ATP en las escuelas, ya que estas figuras pueden potenciar la formación *in situ* a través del Consejo Técnico de Zona, el cual se reconoce como un espacio importante de formación continua.

Finalmente, la evaluación valoró la suficiencia de la oferta de espacios de capacitación y especialización permanente y se concluyó que no existe una oferta suficiente de formación continua específica para multigrado, lo cual está ligado a la falta de pertinencia expuesta anteriormente. Los pocos cursos que se ofrecen que de manera explícita refieren a multigrado se vinculan a propuestas estatales o proyectos educativos relacionados con programas federales, como el caso del PFCE y el PíEE, los cuales en muchas ocasiones no son estables a lo largo del tiempo. A nivel micro, la mayoría de los docentes manifiestan no haber recibido capacitación específica para multigrado en el último ciclo escolar.

Aquellas a las que han asistido son sobre matemáticas, lectura, escritura, evaluación del desempeño o aprendizajes clave que se trabajarán en el Nuevo Modelo Educativo a partir del ciclo escolar 2018-2019. En este sentido, maestros entrevistados reconocen a la capacitación como uno de los principales aspectos a mejorar para prestar el servicio educativo multigrado: “yo creo que sí todos los docentes que atendemos escuelas multigrado estuviéramos bien capacitados sobre cómo llevar a cabo las clases, o tuviéramos los materiales adecuados tanto como para nosotros como para los niños, obviamente no habría dificultad” (Dgo_Micro_Ent Grup_#3_SEP).

Es importante destacar que algunos estados se registraron importantes esfuerzos en relación con la capacitación continua. Es el caso de la Dirección de Inclusión de la Secretaría de Educación del estado de Guanajuato, la cual reportó que en 2017 se ofertaron más de sesenta cursos, relacionados en parte con la implementación de la adecuación curricular para multigrada señalada en el eje de currículo. Mil cincuenta y tres escuelas participaron en estos cursos, que representa el 34% del total de escuelas multigrado en el estado (3,123). En el mismo año, en San Luis Potosí se capacitó a 180 tutores para acompañar a los docentes de nuevo ingreso que comienzan a laborar en escuelas multigrado, y se acompañó a 73 docentes de escuelas multigrado en relación a su evaluación docente.

Condiciones en las que se desarrolla la docencia en escuelas multigrado

Como parte de la evaluación de la política de educación multigrado se analizaron finalmente las condiciones económicas y sociales en que los docentes realizan su labor educativa, específicamente de qué manera se cumple con condiciones laborales pertinentes, con trayectorias laborales eficaces y con una retribución económica suficiente y oportuna, aspectos centrales para garantizar bases adecuadas para el desarrollo de la tarea docente, las cuales serán trabajados en este último apartado.

En primer lugar, en el caso de las condiciones laborales de los docentes se valoraron aspectos como el traslado a las escuelas y su estancia en las comunidades, así como los servicios de comunicación y las condiciones de seguridad existentes. Las AEL de los estados visitados coincidieron en señalar que las escuelas de organización multigrado suelen ubicarse en localidades aisladas y de difícil acceso y con transporte público

ineficiente o inexistente.⁶¹ De igual forma, los supervisores y otras figuras de acompañamiento también reportan dificultades para el traslado.

La condición de aislamiento también dificulta la combinación entre actividades administrativas y pedagógicas que realizan los docentes multigrado, puesto que en diversas ocasiones deben salir de las comunidades para realizar trámites administrativos, lo que obstaculiza el cumplimiento efectivo de la normalidad mínima en las escuelas. La mayoría de los padres de familia son conscientes de esta situación y comprenden la necesidad de los maestros de ausentarse, aunque se identificaron casos aislados en los que esta situación genera tensión entre docentes y padres.

Respecto al traslado a las escuelas, se encontró que, de los 29 maestros de los que se obtuvo información, sólo uno (de una primaria indígena en Yucatán) pertenecía a la localidad en donde laboraba. El tiempo que les llevaba el traslado diario oscilaba entre 15 minutos —a pie— hasta 2 horas —en automóvil particular—. En el caso de Yucatán y Guanajuato se reporta que algunos docentes realizan trayectos de hasta cuatro horas para llegar a las escuelas asignadas. Existen también docentes que en lugar de trasladarse diariamente a las escuelas deciden radicar en la localidad donde ésta se sitúa. En estos casos, los maestros rentan casas o cuartos en la comunidad o duermen en la escuela o en la casa del maestro. La evaluación destaca la necesidad de que las escuelas multigrado, particularmente las unitarias, cuenten con una vivienda para el maestro, y que ésta tenga un mobiliario básico que les permita a los docentes tener una estancia digna.

La evaluación también reporta las fuertes carencias en términos de medios de comunicación, particularmente en el acceso a internet. Solo cuatro escuelas visitadas cuentan con este servicio y por tanto los docentes deben movilizarse para realizar, entre otras cosas, las tareas administrativas que se les demanda. En Yucatán se visitaron algunas escuelas que contaban con conexión en el marco del Proyecto México Conectado. A su vez se identificó el caso de una telesecundaria unitaria en Guanajuato en la que la escuela y cierto número de familias de la localidad tenía acceso a internet y el servicio era

⁶¹ En la cédula de infraestructura se recabó información sobre medios de transporte de las localidades visitadas, de las 17 cédulas recolectadas sólo en cinco se especificó que la comunidad cuenta con transporte público y en ocho con caminos pavimentados, es decir son menos las localidades que presentan buenas condiciones de acceso.

pagado por la propia escuela través de recursos del PETC. Adicionalmente, se reporta carencia de servicios de salud en las localidades visitadas.⁶²

Las condiciones en las que los maestros desarrollan su labor generan desgaste físico y económico, lo cual es reconocido tanto por los docentes como por las autoridades locales. Además, el tiempo invertido en los traslados, limita el tiempo dedicado a la planeación didáctica o a la participación en la formación continua, aspectos que son destacados por uno de los responsables de la Especialidad en Docencia Multigrado de la Normal Veracruzana:

[Los maestros] no quieren estar en multigrado, no porque no les guste sino porque allá no pueden estudiar, no pueden crecer, no tienen opciones de profesionalización, a veces no tienen luz, no tienen internet, no tienen transporte, pagan más dinero para la comida, los traslados, y de ese sueldo inicial del que están apenas haciéndose ellos, tendrían que destinar dinero para la profesionalización, entonces esa es una dificultad que tenemos, la problemática no se niega, la necesidad de profesionalización no se niega, el interés está presente, pero cuando preguntan si hay costos (en la especialidad) y les decimos que sí, pues en automático (dicen) “no es opción” (Ver_Meso_Ent Grup_#5_SEP_AEL).

La precariedad en las condiciones del trabajo docente en las escuelas multigrado se torna aún más difícil por el clima de inseguridad presente en muchas de las regiones donde se ubican estas escuelas. Las AEL dieron cuenta de hechos de violencia en las localidades, escuelas y hacia los docentes multigrado, como robos a las escuelas, docentes que solicitan cambio de escuela por problemas de inseguridad, e incluso casos de maestros y supervisores asaltados o secuestrados. Un grupo particularmente vulnerable es el de las mujeres docentes y, en especial, las que trabajan en escuelas unitarias, ya que se movilizan o permanecen solas en dichas localidades.

En ninguna de las entidades se identificaron protocolos para la atención a docentes víctimas de violencia o inseguridad, especialmente en relación a violencia de género. En Yucatán y Durango se señalaron procedimientos generales para estos casos, seguidos tanto por las secretarías de educación de los estados como por los ayuntamientos. Se identifican dos

⁶² Solo 5 de 29 docentes señalaron la cercanía de un centro de salud, y en una escuela de Guanajuato el maestro indicó que se contaba con un dispensario médico.

estrategias generales; en la primera vertiente, es el director el que informa a los supervisores, quienes a su vez remiten la situación a otra instancia dentro de la dependencia, donde se da seguimiento al caso y cuando se trata de un hecho grave se retira al docente de la localidad. En la segunda vertiente se busca apoyo con las autoridades locales y municipales para que protejan a los docentes de las situaciones de violencia.

Solo en un caso los docentes entrevistados reportaron haber sido víctimas o haber presenciado violencia directa. La mayoría advierte que, aunque hay cierta inseguridad en algunas comunidades donde se desempeñan, prevalece cierto respeto hacia ellos y varios señalaron el establecimiento de redes de protección directamente con los padres de familia.

En segundo lugar, se analizó la eficacia en la trayectoria laboral, en términos de los mecanismos de asignación de docentes a las escuelas multigrado, las razones de los docentes para permanecer en estas escuelas y, por último, lo relativo a la movilidad docente. Como ya se ha señalado, la operación del SPD ha sido limitada para asegurar una asignación efectiva y pertinente de docentes a escuelas de organización multigrado, ya que los docentes con mejores resultados en el examen de idoneidad eligen menos a las escuelas más apartadas. En el caso de que ninguno de los docentes idóneos ocupe la vacante en multigrado, se establecen contratos temporales que son cubiertos incluso por docentes que fueron clasificados como no idóneos. Relacionado con esto, se encontró que las plazas en escuelas multigrado pueden quedar vacantes por varios días e incluso meses. Para atender esta problemática, en Yucatán se ha implementado una estrategia para asignar a docentes de educación primaria a localidades cercanas a sus lugares de origen, con la finalidad de facilitar la aceptación y permanencia en las nuevas plazas en escuelas multigrado.

Por su parte, la contratación de docentes para los Centros de Educación a Migrantes resulta más compleja, ya que la inestabilidad de la plaza, que en muchos casos dependen de los ciclos agrícolas, torna poco atractiva esta posición. De igual forma, se reportan dificultades para captar personal que se contrata a través de becas, como en el programa *Alternativas de Atención a la Educación Preescolar Rural*, el cual recibe una compensación muy baja, entre \$2,505 y \$4,172 pesos mensuales, monto que generalmente es usado para gastos de traslado, ya que no están cubiertos por el programa.

Los obstáculos para que los docentes idóneos permanezcan en las escuelas multigrado se encuentran estrechamente relacionados con el imaginario social, reportado también por las investigaciones previas (Ezpeleta & Weiss, 2000; Jacobo et al., 2016; Juárez et al., 2015; Rosas, 2003; SEP, 2006), ya que se percibe que estas escuelas son para que los docentes noveles “hagan méritos” o bien, que se trata de escuelas de “castigo”, como lo indica el siguiente testimonio registrado en San Luis Potosí:

Una escuela multigrado es una escuela de castigo, al más inquieto, al que habla mucho, al que no se puede disciplinar o al que tiene mucha iniciativa se le manda a una escuela multigrado, en la mayoría de las ocasiones o al que por ahí tiene problemas en las escuelas de tiempo completo, que por ahí tiene un acuso de abuso, o de algún tipo... o que falta mucho, o es un maestro problema se le manda a la escuela multigrado, es una escuela que es considerada de castigo (SLP_Meso_Ent Grup_#6_SEP_AEL).

Los docentes entrevistados señalaron que, quienes ingresaron a las escuelas multigrado partir del inicio de la vigencia la Reforma Educativa, lo hicieron a través de un examen y seleccionaron la escuela a partir de un listado proporcionado por las AEL. Se registró también el caso de docentes que laboraban en otras regiones del estado, y decidieron cambiar a estas escuelas, buscando acercarse a su lugar de origen, aunque esto conllevara dejar una escuela de organización completa. El perfil profesional de estos docentes estaba, en su mayoría, vinculado a la formación inicial en educación.⁶³

Sin embargo, a pesar de la afinidad de su perfil, la evaluación encontró que los docentes que no tienen experiencia en educación multigrado sufren un periodo crítico de adaptación, lo que coincide con hallazgos de estudios previos (Bustos, 2007; Juárez, 2017). Frente a las dificultades señaladas en los ejes pedagógico y de gestión, la mayoría de los maestros busca un cambio de escuela, pero también se identificaron algunos que deciden permanecer en ellas, en especial cuando no están cerca de localidades urbanas o cabeceras municipales; como lo señala una docente en Guanajuato:

[Llevo trabajando acá] diez años. Al primer año yo pensé salir corriendo [risas]. Era muy difícil, en aquel tiempo eran 28 niños, 28 niños y entonces venía de una escuela

⁶³ 28 de 29 docentes entrevistados contaba con una licenciatura terminada; adicionalmente tres de ellos habían estudiado también un posgrado. 10 cursaron su licenciatura en una Escuela Normal, 10 en alguna de las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional y 5 en universidades privadas (3 no contestaron).

completa, unigrado, muy fácil, estaba lejos; pero era mucho más fácil el trabajo, entonces llego a esta escuela con 28 niños. Antes tenía 15 y aquí era más y todos los grados, entonces sí fue como un choque (...), [me quedé] porque no está muy lejos de San Luis, es muy tranquila la comunidad, las mamás son participativas, me gusta ver cómo los niños van aprendiendo y se van apropiando de todo lo que se les va proporcionando y pues, estoy a gusto (Gto_Micro_Ent Ind_#4.2_SEP_Mo).

Así la evaluación ratifica la alta rotación de docentes en escuelas multigrado reportada en estudios previos (SEP, 2006). Aunque las autoridades locales reconocen que la Ley del SPD es benéfica para las escuelas de organización multigrado, puesto que establece que cualquier docente de reciente ingreso debe permanecer en su primera adscripción por dos años, los supervisores señalaron que es recurrente el que cada año deban solicitar docentes para las escuelas de organización multigrado más apartadas de sus zonas (principalmente las unitarias y bidocentes). En el caso de los docentes entrevistados, la mayoría, 18 de 25 que respondieron ese dato, tenía cuatro años o menos de haber llegado a la escuela, 8 de ellos incluso se habían incorporado en el Ciclo Escolar vigente o en el anterior, datos que confirman la dificultad para generar un arraigo en estas escuelas. Se encontró también que los profesores que reciben incentivos derivados de programas estatales o federales enfocados al arraigo son quienes tienden a permanecer en las escuelas de organización multigrado.

Los incentivos son muy relevantes cuando se analiza el tipo de retribución que reciben los docentes. Un análisis nacional acerca del perfil salarial en 2014 encontró que el pago que reciben los docentes es variable, en particular influye su antigüedad y el nivel educativo en el que se desempeña (INEE, 2015b). Las autoridades locales entrevistadas refirieron que los sueldos de docentes de preescolar y primaria de escuelas de organización multigrado oscilan alrededor de los \$5,000 pesos, lo cual es insuficiente para absorber gastos de transportación y alimentos. Además, las AEL en Veracruz señalaron que 36 docentes que están en las 27 escuelas para niños jornaleros agrícolas migrantes en ese estado reciben un estímulo mínimo de aproximadamente \$1,000 pesos mensuales, lo cual es insuficiente para cubrir sus necesidades básicas.

Por su parte, la mayoría de los profesores entrevistados expresaron que el salario que reciben es limitado, particularmente porque los docentes deben absorber el costo de los traslados para entregar diversos documentos en la supervisión escolar o alguna otra

dependencia y, en muchos casos, de materiales didácticos necesarios. En el caso de las escuelas unitarias la dificultad es mayor, como lo señala una de las docentes:

Las escuelas unitarias aparte del docente es el directivo, es el intendente, es el maestro de educación física, es el de artística, es el de matemáticas, es el de educación especial. Tiene toda esa responsabilidad (...), si en la escuela hay un niño con alguna atención especial, tiene que atenderlo el maestro, tiene que incluirlo dentro del grupo, tiene que buscar los espacios (...). En la cuestión económica no se le reconoce absolutamente nada (...). El maestro con multigrado se la rifa completamente en las escuelas, con los padres de familia, con toda la exigencia (Yuc_Micro_Ent Grup_#9.1_SEP_FSA).

Existen estímulos económicos adicionales para docentes que laboran en escuelas de organización multigrado que contribuyen a su permanencia, pero no son percibidos en todos los casos. En relación con los estímulos derivados de programas federales, hay docentes cuyas escuelas participan en el Programa de Escuelas de Tiempo Completo, en cuyo caso el apoyo asciende a \$3,400 pesos mensuales; también, si laboran en una escuela de Jornada Ampliada, reciben \$3,500 pesos al mes. Asimismo, algunos programas estatales apoyan a los docentes multigrado, como en el caso de Durango, donde los docentes que participan en el Programa Multinivel del Estado de Durango reciben \$14,000 pesos extra al año, y en el de Yucatán, donde los directores comisionados de telesecundaria reciben aproximadamente \$1000 pesos quincenales por ejercer esta función.

Adicionalmente, existe una prestación nacional denominada “Apoyo por atención a grupos multigrado”, la cual se paga al personal docente de educación primaria, especial e indígena de escuelas de organización incompleta. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación reportó en 2018 que esta prestación alcanzó los \$1,264.00 pesos anuales (SNTE, 2018). En los estados de Guanajuato y Durango se reportó que se otorgaba este apoyo. Asimismo, las AEL en estos dos estados y en Yucatán hicieron mención a los beneficios que otorgaba el Programa de Reconocimiento al Desempeño Docente (RED) a los docentes multigrado de primaria, el cual anteriormente formó parte de los Programas Compensatorios del CONAFE y en la actualidad se mantiene con fondos estatales. Éste se vincula directamente al objetivo de fortalecer el arraigo de los maestros en las escuelas multigrado. Los diversos actores entrevistados manifestaron la necesidad de contar con más estímulos para favorecer la permanencia de los docentes multigrado.

Finalmente, se señala que en Yucatán también se percibe como insuficiente el sueldo de las figuras de apoyo de las escuelas multigrado. Por ejemplo, el Enlace Itinerante recibe aproximadamente \$10,000 pesos libres de impuestos y debe descontar de dicho monto sus viáticos para realizar las visitas a las escuelas, lo cual reduce alrededor de 50% su salario; además este pago no suele ser puntual y suele retrasarse por varios meses.

Como puede observarse, las condiciones contextuales y laborales de los docentes multigrado dificultan significativamente la prestación del servicio educativo que ofrecen, así como el acceso y permanencia en estas escuelas. Si se conjuntan con la poca pertinencia en términos pedagógicos y de gestión, así como con la falta de suficiencia de recursos materiales y de infraestructura, es posible observar las severas dificultades que enfrentan los docentes y figuras de acompañamiento en las escuelas multigrado de la SEP para el desarrollo de un adecuado proceso educativo.

Así, la evaluación destaca, por un lado, la fuerte necesidad de políticas educativas que respondan de manera pertinente y con equidad a las necesidades de estas escuelas, y por otro, rescata el acervo que representan las diversas experiencias estatales documentadas, las cuales, aunque no son suficientes, construyen bases importantes para focalizar la atención en la educación multigrado. En la segunda parte de este capítulo se analizan las acciones públicas dirigidas a las escuelas comunitarias del CONAFE.

4.2 Implementación de la educación básica comunitaria

Históricamente, el CONAFE ha dirigido sus esfuerzos a llevar educación a localidades rurales y dispersas, e indígenas. Sus escuelas, por estar en estas comunidades, se caracterizan por tener una baja matrícula escolar. El CONAFE implementa el Modelo Educativo ABCD, con adecuaciones curriculares, materiales educativos, modelos de formación y acompañamiento pedagógico específicos para multigrado. Las acciones instrumentadas por el CONAFE fueron documentadas en las entrevistas realizadas a sus agentes educativos en los niveles macro, meso y micro, y se presentan a continuación en tres ejes. Al igual que en las escuelas de la SEP, se presenta la valoración de la implementación de la política en los ejes pedagógico y de gestión, en tanto que el tercer eje corresponde a la evaluación de las condiciones en que las figuras educativas prestan el servicio social educativo.

4.2.1 Eje de Pedagógico

El eje pedagógico comprende el análisis de las características y la implementación del modelo pedagógico de la educación comunitaria del CONAFE. Integra, por tanto, las dimensiones del currículum y de los materiales educativos. En el primer aspecto, la evaluación valoró la pertinencia e inclusión del modelo, así como la coherencia entre éste y las prácticas docentes. En términos de los materiales, se valoró la pertinencia, suficiencia y las oportunidades para su adecuada distribución. En este apartado se da cuenta de ambas dimensiones, explicitando cada uno de los criterios considerados.

Como ya se señaló en el capítulo de evaluación del diseño de la política de las escuelas del CONAFE, se ha diseñado recientemente un modelo educativo denominado Modelo Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo (ABCD). De manera breve, sus principales componentes son los siguientes:

- El modelo se basa en las Redes de Tutoría en Comunidades de Aprendizaje. Éstas son coordinadas por los Líderes Educativos Comunitarios (LEC) y participan estudiantes, familiares e integrantes de la comunidad. Este mismo esquema de tutorías orienta el proceso de formación de los LEC en el periodo intensivo y en el acompañamiento realizado por las figuras de supervisión y apoyo, como los Capacitadores Tutores (CT), sigue el mismo esquema de tutorías. Este modelo se basa en el aprendizaje autónomo y colaborativo.
- El modelo presenta una nueva organización del currículo nacional: los contenidos de los doce grados de educación básica son reagrupados en tres niveles, el “nivel básico” (tres grados de preescolar y los dos primeros grados de primaria); el “nivel intermedio” (de tercero a sexto de primaria) y el “nivel avanzado” (tres grados de secundaria). En este sentido, la educación comunitaria está diseñada como multigrado y multinivel y el modelo también contempla la articulación con la educación inicial comunitaria.
- Los contenidos de la malla curricular del Plan de Estudios 2011 se agrupan en 33 temas integradores abordados en 53 Unidades de Aprendizaje Autónomo (UAA), las cuales se distribuyen en cinco campos de formación, de acuerdo con los tres niveles señalados.

- La evaluación de los estudiantes se integra al proceso de aprendizaje, el cual incluye las fases de diagnóstico de saberes previos, reflexión sobre el trayecto de aprendizaje a través del “Registro del Proceso de Aprendizaje”, y demostración de lo aprendido, por medio de la tutoría entre pares y de demostraciones públicas.
- El modelo incluye el desarrollo de proyectos de participación ciudadana que involucran a los LEC, los estudiantes y a la comunidad en general.

El análisis de la implementación del Modelo ABCD destaca que este planteamiento tiene elementos pertinentes para la educación multigrado, por efectuar una adecuación curricular con una reorganización multinivel mediante de la identificación de temas integradores y la diversificación de trayectorias de aprendizaje. La Dirección de Educación Comunitaria e Inclusión Social (DECIS) del CONAFE destacó la pertinencia de la estructura de las Redes de Tutoría, puesto que establecen una atención personalizada para los estudiantes, promueven el aprendizaje autónomo y el respeto a los ritmos diferenciados de aprendizaje. El hecho de que estas Redes se realicen en todos los niveles de la estructura y que sea la metodología empleada en la formación de los LEC favorece la adecuada implementación del modelo. El CONAFE enfatiza, asimismo, el establecimiento de una relación horizontal entre LEC y estudiantes y la integración de la evaluación ligada al ciclo de tutorías, aspecto que ha implicado una adaptación de las normas de control escolar de la SEP; y que también es reconocido como pertinente por las delegaciones estatales.

Sin embargo, existen aspectos que requieren mayor solidez en su implementación. Por ejemplo, se reconoce el reto que representa el bajo nivel educativo de los LEC, especialmente en lo referente a sus competencias lectoras y matemáticas, aspecto a ser desarrollado posteriormente en el tercer eje. Las AEF también identifican que una de las principales resistencias para la implementación del modelo proviene de los padres de familia, quienes esperan una educación basada en el modelo anterior:

Para los padres de familia significa un cambio de lo que están acostumbrados a ver, que llegue un maestro, instala el aula, y de clases. [...] Los mismos padres de familia [...] te decían: “yo no quiero que mi niño platique, yo quiero que ustedes les den clases porque no tienen clases.” Entonces es todo un proceso de cambio de paradigma, de lo que ven y cómo lo quieren ver. (Macro_Ent Grup_#2_CONAFE).

Por su parte, los equipos técnicos estatales entrevistados explicaron las principales problemáticas que enfrentan los LEC para implementar el modelo ABCD. Se destacó la dificultad para desarrollar el modelo de evaluación, al tener que emplear instrumentos diferentes y establecer escalas de valor; y el doble reto que tienen los LEC que atienden el nivel básico: estudiar las unidades y adecuarlas a sus estudiantes, principalmente porque en este nivel los estudiantes aún no saben leer. En la delegación de Durango se expresó al respecto lo siguiente:

Cualquier Unidad después de la plática, del diálogo que se entabla con el tutorado, nos presenta una lectura y entonces nuestros LEC de preescolar dicen chin, “¿y aquí cómo le hago si mis niños no leen?”, aunque tengan las herramientas necesarias para trabajar las Unidades en preescolar, pues no todos nuestros LEC tienen la misma iniciativa, la misma creatividad, la misma actitud como para poder adaptar la Unidad al nivel de preescolar (Dgo_Meso_EntGrup_#1_CONAFE).

En las visitas a las escuelas y en entrevistas con los LEC de preescolar se reafirmó esta situación. De manera reiterada expresaron la falta de pertinencia de las UAA para los estudiantes en el nivel básico. También se señaló consistentemente la falta de soportes materiales para el desarrollo de una metodología basada en la investigación y el aprendizaje autónomo, aspecto que se detalla posteriormente al evaluar los materiales.

La pertinencia del currículo para los escenarios multigrado rurales, se liga también con la adecuación del Modelo ABCD para atender de forma inclusiva a la diversidad de estudiantes. En este sentido, se encontraron limitaciones en relación a la atención a las poblaciones indígenas, así como a los estudiantes con discapacidad y en situación de rezago escolar.

El Modelo ABCD está planteado como una propuesta flexible y contextualizada, lo cual, según la DECIS, permite reconocer y valorar la diversidad sociocultural y lingüística de los estudiantes como una característica consustancial de la escuela. Por ello, no se considera necesario establecer Marcos Curriculares específicos para la población indígena y migrante. No obstante, las mismas autoridades reconocen la necesidad de fortalecer la atención a población indígena para brindar servicios educativos con mayor adaptabilidad y aceptabilidad.

Hasta el momento, en el diseño del ABCD se establecieron orientaciones para emplear las lenguas indígenas y se prevé que para el siguiente ciclo escolar se brindarán orientaciones didácticas para establecer un “puente cultural” con el currículo y los saberes comunitarios. También se han promovido “Talleres de desarrollo lingüístico” con el propósito de estudiar aspectos formales del sistema de escritura de lenguas indígenas.

Una problemática recurrente es la carencia de materiales educativos en lengua indígena en las escuelas del CONAFE, ya que para las autoridades del CONAFE resulta incosteable producir material impreso que responda adecuadamente a la diversidad de lenguas y sus variantes en el país. Aunque el CONAFE ha realizado alianzas con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), no se ha logrado cubrir las necesidades para atender a la diversidad de lenguas. Además, los materiales en lenguas indígenas que produce la DGEI de la Subsecretaría de Educación Básica no se distribuyen actualmente en las escuelas comunitarias del CONAFE que cuentan con población indígena. Para las autoridades del CONAFE, la atención a los pueblos indígenas es responsabilidad del Sistema Educativo Mexicano en su conjunto, por lo que se requiere del trabajo coordinado con la SEP.

Tanto en las entrevistas a los equipos estatales como en las visitas a las escuelas se confirmó la inexistencia de libros en lengua indígena. De los pocos materiales en lengua indígena presentes en los centros comunitarios, se identificaron los libros publicados por la SEP, editados en la década de los años noventa. Por su parte, algunos LEC señalaron que traducen las UAA y elaboran algunos materiales de apoyo. No se observaron textos en lengua indígena producidos por los estudiantes, como se pretende que se realice en el Modelo ABCD. De acuerdo con las figuras de apoyo del CONAFE, en ocasiones, cuando los LEC no hablan la lengua indígena, se apoyan de los niños e incluso de padres de familia para la traducción de las actividades.

La evaluación identificó también escasas acciones estatales para la atención a esta población. En Chiapas, por ejemplo, existe un programa denominado “Pautas para Pensar”, el cual ha sido implementado por la delegación estatal y por una asociación civil. Este programa busca fomentar la enseñanza de las ciencias en contextos indígenas. Aunque este programa propone una metodología innovadora, basada en el uso de “campos semánticos”, no recupera el principio del diálogo y el interés del niño como lo propone el Modelo ABCD, ya que los temas no son elegidos por los estudiantes.

En lo correspondiente a la atención al rezago escolar, se contempló la labor de los Asesores Pedagógicos Itinerantes (API). Estas figuras atienden a las escuelas comunitarias con más bajos resultados educativos, según pruebas nacionales como PLANEA. La labor de los API se centra en la atención a estudiantes con mayor rezago escolar para desarrollar habilidades de lengua escrita, comprensión lectora y operaciones matemáticas básicas. Asimismo, trabajan con los LEC para la elaboración del diagnóstico, el plan de trabajo y la evaluación de los estudiantes que ellos atienden. Aunque el trabajo de estas figuras apoya pertinentemente a los estudiantes con rezago, el número de API en los estados no es suficiente para atender a todas las escuelas que lo requieren.

Existe también la modalidad de *Tutores de Verano*, en la cual los jóvenes prestan su servicio educativo en las vacaciones de verano, para atender a estudiantes con bajo desempeño en español. Al finalizar los cursos, estos tutores realizan un informe de los avances o áreas de oportunidad de los estudiantes en rezago. En 2017 se inscribieron 3,000 tutores, lo que únicamente representa una atención a aproximadamente 10% de las escuelas.

Por otra parte, no se encontró una estrategia para trabajar con los estudiantes con discapacidad y los LEC no son capacitados para su atención, aunque algunos de ellos señalaron hacer adaptaciones en sus prácticas para responder a las características de estos estudiantes. Las delegaciones son las encargadas de establecer vínculos con dependencias públicas o privadas donde puedan canalizar a los niños que tienen alguna discapacidad; sin embargo, la canalización resulta problemática, puesto que además de que no resuelve las necesidades en la escuela, las familias difícilmente pueden costear los gastos de transporte.

En referencia a la coherencia de la práctica pedagógica de los LEC con respecto al Modelo ABCD, se encontró que dichas prácticas son parcialmente coherentes al Modelo ABCD, porque solo incorporan de manera fragmentada componentes y fases de la tutoría en comunidades de aprendizaje, sin seguir completamente el ciclo de enseñanza y aprendizaje.

Las AEF identifican un fuerte desafío en relación al establecimiento del diálogo para realizar el proceso de tutorías y al incipiente desarrollo de competencias lectoras, necesarias para el aprendizaje autónomo de los propios LEC. Sin embargo, consideran que han existido

avances importantes en la práctica educativa respecto a la implementación del Modelo y en los resultados con los estudiantes. Entre los resultados se destacan, a partir de una encuesta aplicada a 1,500 LEC y Jefes de Programas Educativos, la participación de los estudiantes en las tutorías con LEC y con pares, la seguridad para expresar sus ideas y el desarrollo de los hábitos de lectura y escritura; así como una progresión hacia el establecimiento de comunidades de aprendizaje.

Del mismo modo, las autoridades estatales reconocen un avance en la implementación del modelo; sin embargo, algunos de los delegados señalan que en las prácticas de los LEC es poco frecuente la tutoría individual y, generalmente, se trabaja de forma grupal. En esta tutoría todos los alumnos trabajan en la misma UAA, la cual es decidida por consenso o por selección del LEC. Esta situación se observó en las visitas realizadas a las escuelas, donde se identificaron muy pocas tutorías individualizadas o entre pares. Adicionalmente, solo en una escuela primaria, el Líder dijo haber llevado a cabo tutorías con padres de familia.

En los nueve casos documentados, se registraron tres LEC en Guanajuato y Yucatán que dijeron llevar a cabo las redes de tutoría, de manera frecuente, con resultados positivos. En estos casos también se encontró una valoración positiva por parte de los padres de familia de estas comunidades. Así describe su práctica uno de estos LEC:

Me apoyo de la caja de herramientas, me he apoyado para lo de lectura y escritura, pensamiento matemático, para las unidades con los libros de las unidades que ya tengo estudiadas, realizo bienvenidas con juegos, les pongo también canciones, pase de lista, leemos libros, dibujan (...) Trabajo una tutoría grupal y considero que es bueno para los niños porque por ejemplo se desenvuelven un poquito más (Gto_Micro_Ent Ind_#1.1_CONAFE_LEC).

En contraste, se identificaron dos casos de jóvenes en Guanajuato y Durango que estaban en su primer año de servicio, y manifestaban desconocimiento del Modelo y angustia e impotencia por no saber cómo fomentar las redes de tutoría, inclusive expresaron poco convencimiento de la tutoría. De forma coincidente, los padres de las Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria (APEC) expresaron descontento y cuestionamientos al Modelo. Este testimonio recoge la opinión de estos LEC sobre el modelo:

Por ejemplo, ahorita estamos en *Poesía eres tú*, es la unidad y estamos trabajando los versos, las rimas, todo. Me dicen (los estudiantes) “¿dónde vamos a encontrar

esto?”, es que yo no sé. Les digo: “quiero que me busquen en el diccionario y después en algún otro libro, ya después, pues se ponen a buscar en el libro, y le hacen al cuento y no le buscan, ya después vienen” (...) Lo del modelo la mera verdad, no, como que no me convence porque es aprendizaje basado en la colaboración del diálogo, entonces ese diálogo, muchas veces, no se da entre las niñas o conmigo, porque yo les estoy preguntando y ellas no saben que decirme o se traban (Gto_Micro_Ent Ind_#2_CONAFE_LEC).

Las diferencias entre la práctica y percepción de los LEC se derivan, posiblemente, de los perfiles escolares y las trayectorias educativas de las figuras docentes. Se identificaron mayores recursos pedagógicos y prácticas más cercanas al Modelo ABCD en LEC que tienen más experiencia en el CONAFE y con mayores niveles de estudio, como en los primeros casos, los cuales estaban estudiando licenciaturas y llevaban por lo menos dos años en servicio. Los casos presentados en segundo lugar eran líderes de educación comunitaria con bachillerato, y poca experiencia, puesto que eran jóvenes de reciente ingreso al CONAFE.

Es importante destacar que el desafío de la planeación y organización de los contenidos presente en las prácticas de maestros multigrado del sistema “regular” de la SEP, puede considerarse menor en el caso del CONAFE puesto que los LEC cuentan como base de su planeación con una propuesta diseñada para multigrado y multinivel. Finalmente, respecto a los Proyectos de Participación Social y el eje transversal de Ciudadanía, las figuras de apoyo y los LEC señalan que sí se ha incentivado la participación conjunta entre los estudiantes y padres de familia alrededor de acciones de mejora en la escuela y comunidad. En los tres estados donde se efectuaron visitas a escuelas, se registraron diferentes proyectos, tales como: construcción de un aula, colocación de una toma de agua, instalación de una puerta y sanitario, etcétera.

Adicionalmente, se analizó la pertinencia, suficiencia y oportunidad de distribución de los materiales educativos. En este caso, las UAA son consideradas como el principal material educativo y son entendidas por funcionarios de la DECIS no como “manuales”, sino como orientaciones didácticas para favorecer la tutoría (Macro_Ent Grup_#4_ CONAFE). En este sentido, el diseño de materiales se debe desarrollar en vinculación con el modelo ABCD, buscando que fomenten el diálogo para profundizar en el estudio de los temas. El modelo

busca, en principio, que los LEC generen su propio material educativo, lo cual implica una fuerte demanda al trabajo de las figuras docentes.

A nivel meso existe una valoración positiva de las UAA como material básico, aunque también se destacan algunos aspectos problemáticos. Delegados de Yucatán y Veracruz, por ejemplo, señalan que son más pertinentes para los niveles más altos, pero no para el preescolar. En Sinaloa, por su parte, se cuestiona que estén basadas en un Plan de Estudios que ya no está vigente; mientras que en Chiapas y Durango se hace referencia a las dificultades en el uso de estos materiales en comunidades donde se habla lengua indígena. En este último estado se señala que no es suficiente que los LEC hablen la lengua para su adaptación, ya que se requieren materiales apropiados para estas poblaciones.

En las diferentes delegaciones se manifiesta que las UAA resultan no ser suficientes para la puesta en práctica del Modelo, puesto que, como se señaló en Veracruz, no son suficientes para el desarrollo del proceso de investigación requerido. Al respecto, en ese estado se destacó la existencia de materiales complementarios denominados *Auxiliares Didácticos*, que habían llegado a las oficinas estatales, para abordar algunas unidades que “sólo son informativas y no dan para más” (Ver_Meso_Ent Grup_#1_CONAFE_AEL) y eran útil para trabajar con los niños más pequeños; sin embargo, este paquete aún no se encontraba en las comunidades.

Por su parte, varios LEC consideran que las UAA no son adecuadas para todos los niveles educativos y coinciden con algunas AEL sobre la dificultad de su uso en el nivel básico. Asimismo, plantearon la necesidad de contar con materiales adicionales:

El único problema que yo encontraría en cuanto a la información que viene en las unidades es en la investigación; o sea, de dónde sacar información para ir más a fondo en el tema. A veces los niños están interesados en querer conocer más; y aquí no tenemos el internet, no tenemos las enciclopedias necesarias para poder buscar información referente al tema (...) Yo tengo mi información y mi libreta, pero aparte si yo sé que hay más información trato de imprimirla y traerla para acá (Dgo_Micro_Ent Ind_#4_CONAFE_LEC).

Si bien se verificó la existencia de LTG y diccionarios en la mayoría de las escuelas, éstos no resultan suficientes o atractivos para los procesos de investigación. También se identificaron algunos materiales elaborados por los propios LEC, como un abecedario para

preescolar realizado en Guanajuato con apoyo de las madres (Gto_Micro_Ent Ind_#1.1_CONAFE_LEC), o materiales traducidos en lengua indígena, como los registrados en el caso de un LEC de secundaria en Yucatán (Yuc_Micro_Ent Ind_#3_CONAFE_LEC). Sin embargo, en términos generales, se observó una ausencia de materiales en lengua indígena.

La falta de materiales básicos para estudiantes y figuras educativas que asiste a estas escuelas evidencia una profunda inequidad entre las escuelas comunitarias y las escuelas de la SEP. Los funcionarios del CONAFE señalan que no se han generado las condiciones para que los alumnos que asisten a los centros comunitarios tengan iguales oportunidades en cuanto a la dotación de materiales, lo que limita el derecho a una educación de calidad (Macro_EntGrup_#2_CONAFE).

También a este nivel, se reconoce que la implementación del Modelo ABCD no ha sido acompañada de materiales suficientes para las actividades de investigación que pretende impulsar, ni de la conectividad adecuada. Esta insuficiencia tiene como antecedente la disminución de la producción editorial del CONAFE por falta de presupuesto. Así, aunque la mayoría de escuelas tienen algún material complementario, éste no se ha renovado a partir de la implementación del Modelo ABCD. En el momento de la evaluación, se reconocía que hacía falta trabajar sobre todo en la producción de suficientes UAA, así como en la elaboración y distribución de materiales para atender la diversidad, entre los que se incluyen los materiales para tutoría con estudiantes de preescolar, los del taller de desarrollo lingüístico para población indígena, las guías para orientar el trabajo con niños binacionales, etcétera.

La falta de materiales complementarios se deriva también de que las escuelas comunitarias no están consideradas en el programa de bibliotecas de la SEP, por lo que las bibliotecas de aula escasean, y tampoco llegan los materiales que están editados por otras áreas, como la DGEI o CONALITEG, a menos de que exista una negociación local establecida por los equipos estatales (Macro_Ent Grup_#4_ CONAFE).

Estos equipos indican que existe suficiencia de UAA, pero no es suficiente el material de apoyo. En Sinaloa, por ejemplo, las UAA son suficientes para todos los alumnos de escuelas comunitarias, pero no es el caso de las bibliotecas. Además, el problema se

intensifica en los campamentos agrícolas, puesto que el número de estudiantes y de LEC en dichos campamentos rebasa con mucho los cálculos establecidos para la dotación de materiales (Sin_Meso_Ent Grup_#1.1_CONAFE_AEL). Los estados de Yucatán, Guanajuato y Veracruz también reportan la suficiencia de UAA y, en muchos casos, de LTG, pero no de materiales apropiados para la investigación.

De igual forma, los LEC entrevistados manifiestan tener suficientes UAA de acuerdo con la cantidad de estudiantes; no obstante, destacan una evidente insuficiencia de materiales de apoyo y de consulta y, en algunos casos, de LTG. También se reporta insuficiencia de materiales en los procesos de capacitación de los LEC.

La evaluación reporta que los materiales con los que sí se cuenta se distribuyen oportunamente en las escuelas. Las rutas de distribución estatales, aunque presentan particularidades, generalmente siguen el siguiente esquema: las UAA y LTG se envían a las delegaciones estatales, donde a su vez se distribuyen en sedes regionales. Los encargados de recoger los materiales son las APEC, quienes los trasladan de estas sedes a las comunidades. Los LEC, generalmente, son los encargados de recoger los materiales para su propia capacitación y lo hacen en las mismas sedes. La eficiencia de la distribución de los materiales depende de las APEC, quienes no solo tienen la responsabilidad del traslado de los libros, sino también de cubrir el costo del mismo, como se expondrá en el siguiente eje.

4.2.2 Eje de Gestión

La gestión del CONAFE, en términos generales, resulta de menor complejidad en comparación con la correspondiente a las escuelas multigrado de la SEP, debido, en parte, a que las escuelas comunitarias son partícipes de menos programas y acciones educativas. Destacan dos aspectos centrales que enmarcan sus procesos de gestión: la relación de estos procesos con el Modelo ABDC y el reducido presupuesto con el que el CONAFE opera.

En este eje se presentan primero, los hallazgos correspondientes a la pertinencia, coordinación, articulación y eficacia de los procesos de gestión. Posteriormente, se da cuenta de la supervisión y acompañamientos en términos de su pertinencia, suficiencia y

eficacia. Finalmente, se analizan las acciones de infraestructura y equipamiento, valorando también su suficiencia y pertinencia.

Gestión educativa y escolar

La gestión en el servicio educativo del CONAFE está integrada por la articulación de sus distintos niveles y figuras. En la evaluación de diseño presentada anteriormente se detalló cómo, a nivel federal, el CONAFE está integrado por diferentes Direcciones, las cuales dirigen la política nacional de educación comunitaria y están encargadas del diseño e implementación del modelo educativo.

A nivel meso, las delegaciones estatales son responsables de operar los servicios educativos, lo que incluye la implementación del modelo de educación comunitaria y la organización de la formación de las figuras educativas. También a este nivel se encuentran las Coordinaciones Regionales, mismas que coordinan la operación de los recursos mediante distintas figuras de acompañamiento como CT (Capacitador Tutor), AE (Asistente Educativo) y API (Asesor Pedagógico Itinerante). A nivel micro, se sitúa el trabajo de los LEC, quienes desarrollan el proceso de enseñanza y aprendizaje y las APEC, formada por padres y madres de familias, quienes apoyan con recursos económicos, materiales y humanos en la conformación y mantenimiento del servicio y cuyas acciones se detallarán específicamente en este apartado.

En relación con la pertinencia de la gestión educativa, la evaluación valoró que la prestación del servicio educativo no es necesariamente adecuada ni equitativa. Por una parte, la misión del CONAFE es proveer servicios educativos en pequeñas poblaciones; sin embargo, de acuerdo con sus funcionarios existen lugares con estas características donde no ha sido posible proveer el servicio, debido a la limitación presupuestal; lo cual deja sin acceso a la educación a NNA de estas poblaciones.

Asimismo, se enfatizó la inequidad que aún existe entre el sistema regular (SEP) y el CONAFE con base en el presupuesto invertido por alumno que cursa la educación básica: “hay una especie de contradicción, buscamos equidad, buscamos inclusión, pero a final de cuentas en los que más necesitan, invertimos menos” (Macro_Ent Grup_#1_CONAFE_AEF). La escasez de recursos también se señaló en estados como Guanajuato y Yucatán donde se destacan fuertes restricciones, especialmente en términos

de la formación inicial, los gastos de operación y equipamiento. Esta desigualdad profundiza la brecha para alcanzar una educación con inclusión, equidad y calidad.

La limitación en los recursos asignados al Consejo implica que el sostenimiento de las escuelas dependa en gran parte de las APEC, ya que sin su labor no es posible el establecimiento y permanencia de las escuelas comunitarias. Este es el segundo aspecto en el que se detecta la falta de pertinencia del modelo, ya que estas familias, que generalmente viven en contextos de marginación y exclusión social, contribuyen fuertemente al sostenimiento material del servicio. Aunque en la mayoría de los casos las figuras de la APEC destacan su compromiso por la educación de sus hijos, también son claros al señalar su situación de inequidad, como se señaló en Guanajuato:

Es una inquietud que tengo que yo a veces siento, no le veo avances y me gustaría que trabajaran más [...] que tuvieran un maestro como debe ser, nada que estamos por acá y somos poquitos pues que nos usen como experimento, me gustaría que nos tomaran en cuenta que hicieran una escuela digna con maestro [...] se me hace injusto que en otras escuelas hayan hasta cuatro, cinco, seis maestros y aquí no tenemos ni uno [...] aunque seamos pocos, me imagino que tenemos que tener la misma igualdad (Gto_Micro_Ent Grup_#2_CONAFE_APEC)

Una gestión escolar precaria repercute así en la disponibilidad de recursos necesarios para impartir una educación de calidad.

A pesar de este marco general, se encontró que los procesos de gestión educativa tienen como fortaleza una adecuada coordinación, al haber vínculos consolidados entre sus diferentes niveles. La estructura del CONAFE, al ser menos compleja en comparación con la SEP, permite que existan canales de comunicación, mecanismos de coordinación y formas de trabajo colaborativas claras entre sus distintos niveles operativos.

En la estructura institucional del CONAFE, la Dirección General dirige la política nacional en materia de fomento educativo al planear, organizar y coordinar los servicios de educación básica bajo el modelo de educación comunitaria. De esta dirección dependen directamente las Delegaciones Estatales encargadas de operar los servicios y dirigir técnica y administrativamente las actividades que se desarrollan en los estados. De acuerdo con los delegados entrevistados existen enlaces con la Dirección General para canalizar dudas y requerimientos en cada Delegación Estatal. En Veracruz se mencionó también la

existencia de enlaces al interior de las Delegaciones, figuras responsables de generar vínculos con las secretarías federales, el sector privado u otras organizaciones (Ver_Meso_Ent Grup_#1_CONAFE_AEL).

En los procesos de formación inicial y reuniones de tutoría de figuras educativas se emplea una estrategia “en cascada”: de la oficina central a los equipos técnicos estatales; de allí a las figuras de acompañamiento (AE y CT), y de figuras de apoyo a los LEC. Esta misma coordinación es aplicada para la capacitación de Asesores Pedagógicos Itinerantes (API), Coordinadores de Operación y Seguimiento (COS) y Coordinadores Académicos de Seguimiento (CAS). También existe coordinación entre los niveles micro y meso para las reuniones de tutoría, realizadas bimestralmente; espacios en que todas las figuras educativas y de acompañamiento confluyen para interactuar, socializar información o acciones requeridas por la oficina central del CONAFE.

Los miembros de la APEC son orientados sobre sus funciones en reuniones convocadas durante visitas de CT y AE. Para implementar programas federales, como el PRE, miembros de la APEC deben asistir a las capitales o cabeceras municipales para recibir los recursos transferidos mediante tarjetas bancarias, donde también suelen recibir apoyo o capacitación por parte de las figuras de acompañamiento para el uso de los recursos.

Además de la coordinación, se valoró la articulación en la gestión, la cual se considera en función de la vinculación efectiva de diferentes dependencias de un mismo nivel o escala, con el fin de promover y ejecutar acciones que favorezcan a las escuelas comunitarias. En este aspecto, se registraron algunas acciones a nivel meso y micro, pero se observó que, en la mayoría de los casos, son resultado de motivaciones y acciones particulares en cada contexto, las cuales dependen de la creatividad e iniciativa de las autoridades estatales o las diferentes figuras, más que ser producto de una estrategia estructurada, diseñada desde la Dirección General con objetivos definidos.

Así, la articulación se favorece de acuerdo con las condiciones existentes en cada región, siendo influenciada por cambios de administración en gobiernos estatales y municipales. Se plantea, por lo tanto, como un área de oportunidad para crear sinergias con actores nacionales o con aquellos que no dependan de las coyunturas locales, permitiendo crear articulaciones más sólidas y permanentes.

En los estados de Guanajuato y Yucatán se reportaron articulaciones con instancias como los Consejos Técnicos Regionales y Estatales, en los que participan distintas dependencias federales como SEDESOL, DIF, Secretarías de Educación Estatales, INEA, entre otras. En las comunidades se identificaron los proyectos comunitarios impulsados por los LEC o Caravaneros con los que se articula la participación de alumnos, padres y madres de familia de la APEC y otras personas de las comunidades, así como de las figuras de acompañamiento.

Por su parte, la eficacia de la gestión se valoró en relación con la comunidad escolar, los procesos organizativos y los procesos administrativos. El primer aspecto contempla la labor realizada entre la APEC y los LEC, así como otras figuras de apoyo. En el modelo de educación básica comunitaria, la comunidad escolar constituye una pieza clave para el establecimiento y desarrollo de la educación. De forma particular, la APEC —conformada por padres y madres de familia de la comunidad, mediante de la firma de un convenio al inicio del ciclo escolar— son copartícipes en la instalación, permanencia y operación de los servicios comunitarios del CONAFE. Así, las APEC intervienen con el LEC y las figuras de acompañamiento en los procesos de aprendizaje de sus hijos y en la gestión escolar. Tienen un papel central en la regulación de la normalidad mínima de la operación del servicio (cumplimiento de la jornada y calendario escolar), así como en la permanencia del LEC en la comunidad (CONAFE, 2016a).

La APEC es responsable de brindar alimentación (tres comidas al día) y hospedaje al LEC, de su seguridad en la comunidad, incluido el acompañamiento para a tomar el transporte, y de trasladar los materiales educativos de las delegaciones o coordinaciones regionales a sus comunidades. Además, se identificaron otras formas de participación, tales como: pago de transporte para reuniones de tutoría de LEC; organización para limpieza de aulas, baños y exteriores de la escuela; compra de útiles, papelería y materiales de limpieza; faenas entre padres de familia para la construcción y remodelación de la escuela, y limpieza de hierbas y maleza; recaudar fondos para las escuelas y el pago del consumo escolar de luz y agua. Los LEC, por su parte, promueven la conformación de la APEC y de sus asambleas, así como guían el trabajo de esta figura. Los CT y otras figuras de apoyo visitan la comunidad para promover y monitorear el trabajo de la APEC, basados en el manual del CONAFE de participación de los padres (Sin_Meso_Ent Grup_#1.1_CONAFE_AEL).

La evaluación registró también algunas dificultades para cumplir con la participación que se espera de los padres, como la incapacidad de algunas familias para brindar hospedaje y alimentación al LEC y demás figuras, debido a la situación de pobreza en que se encuentran, especialmente en zonas con población indígena. También se reportaron casos de escasa participación de padres de familia para realizar reuniones de trabajo. Otra problemática identificada por los entrevistados fue la desconfianza de los padres sobre la efectividad del nuevo modelo educativo ABCD, lo cual restringe su apoyo al LEC en los procesos de tutoría y proyectos comunitarios.

Como parte de la eficacia de la gestión escolar en la comunidad escolar se consideró también el establecimiento y trabajo de los CEPS. En las escuelas comunitarias, los miembros de la APEC son los responsables de integrar el CEPS, así como de participar en sus actividades y promover la participación de otros actores; de manera que es común que los CEPS y las APEC prácticamente sean el mismo órgano por la cantidad reducida de habitantes. Delegados en los estados de Chiapas, Sinaloa y Durango mencionaron que estos Consejos no operan en todas las comunidades. s. En las entrevistas realizadas, las APEC no hicieron alusión a los CEPS, ni se detectó la operación de los mismos para la gestión escolar, lo cual probablemente se deba a que estos Consejos se asocian más con la participación en ciertos programas que no incluyen a las escuelas del CONAFE.

Se reconoce, por tanto, el evidente involucramiento y participación de padres y madres de familia en los procesos de gestión, necesarios para el adecuado funcionamiento de las escuelas, así como para la permanencia y el desempeño de figuras educativas. Se identifica que la eficacia en la gestión escolar comunitaria depende del nivel de apropiación y cumplimiento de los roles acordados con CONAFE por parte de los padres de familia. Sin embargo, estas funciones también son mecanismos institucionales inequitativos, ya que familias que tienen fuertes carencias económicas son las responsables del sostenimiento material de las escuelas comunitarias.

El segundo aspecto de la eficacia de la gestión corresponde a la gestión en los procesos organizativos. Este comprende el cumplimiento de la Normalidad Mínima de Operación Escolar, así como el desarrollo del trabajo colegiado entre figuras educativas (SEP, 2014). Con respecto a la normalidad mínima de operación, la APEC juega un rol fundamental, ya que son los encargados de verificar y registrar las (in)asistencias de los LEC. Dicho registro

es presentado durante las visitas de los CT a las comunidades y los API también utilizan un tarjetón de registro de asistencias de los Líderes a los que acompañan. Aunque este aspecto permite monitorear la asistencia de los LEC, la evaluación reporta como debilidad que las visitas tanto de CT como de API son limitadas, lo cual no permite un monitoreo constante.

Los equipos estatales, los LEC y las APEC de los siete estados visitados, afirmaron dar cumplimiento a la normalidad mínima en las escuelas comunitarias en relación a la asistencia, sin embargo, reconocieron que ésta se ve afectada durante las reuniones de tutoría, que se llevan a cabo cada uno o dos meses, durante quince días, en las que los LEC deben salir de las comunidades. Otras razones mencionadas que ocasionan la suspensión de clases fueron las festividades de las localidades, fechas de descanso obligatorio y la recepción del apoyo económico una vez al mes.

Aunque una ventaja pedagógica del modelo ABCD es el trabajo autónomo y de colaboración entre alumnos que permite el desarrollo de actividades sin la presencia de los LEC, éstos manifiestan que existe poco avance cuando no están y señalan la falta de disciplina de los padres para el apoyo de las actividades como su principal razón. Por su parte, algunos padres señalaron que sus hijos desaprovechan mucho tiempo de clases cuando los LEC asisten a las capacitaciones.

Así, la eficacia de la gestión escolar en los procesos organizativos de las escuelas comunitarias depende en gran parte del trabajo de madres y padres de familia, quienes asumen responsabilidades que debieran ser exclusivamente de la autoridad educativa. La transmisión de esas funciones condiciona el cumplimiento de la normalidad mínima, al ser susceptible de posibles contingencias en cada contexto familiar y comunitario.

La evaluación analizó también la eficacia de los procesos administrativos, la cual se cumple cuando se simplifican y establecen apoyos a los LEC para la descarga administrativa, a favor de priorizar sus tareas pedagógicas. En este punto, figuras entrevistadas en todos los niveles destacan la efectiva descarga de sobrecarga administrativa para los LEC. Los CT y AE apoyan directamente a los LEC con sus responsabilidades administrativas, por ejemplo, en los trámites de control escolar (inscripciones, calificaciones, listas de asistencia). Las figuras de acompañamiento son, por tanto, responsables de capturar la información

proporcionada por la APEC y los LEC y, como consecuencia, ocupan una parte significativa de su tiempo en tareas administrativas.

Finalmente, como se señaló en el capítulo de análisis de diseño, en el ciclo escolar 2017-2018 se realizó la Estrategia de Consolidación de Escuelas, en la que se cerraron algunos servicios educativos del CONAFE, transfiriendo a sus estudiantes a escuelas cercanas. Esto sucedió en 31 estados donde existen los servicios educativos del CONAFE. A un año de implementación de dichas estrategias no es posible determinar su impacto; sin embargo, la experiencia permite cuestionar su pertinencia en relación a la equidad y al derecho a la educación de los estudiantes de las escuelas comunitarias del CONAFE.

En este sentido, destacan los siguientes resultados de esta estrategia:

- Del total de 632 escuelas que se planeaba concentrar (SEP-CONAFE, 2017b) el cierre de servicios fue menor, al cerrarse 539 escuelas comunitarias. Sus estudiantes se distribuyeron en 589 escuelas regulares, de las cuales 307 fueron rurales y 282 urbanas; con respecto a su organización, 401 fueron de organización completa y 188, multigrado. Es decir, se transfirió a un tercio de los alumnos a un servicio con condiciones semejantes donde la única diferencia es el tipo de docente (D. López, 2019).
- Inicialmente se buscaba que las escuelas estuviesen cercanas a las comunidades de los estudiantes, a menos de 1 km de distancia, sin embargo, 50% de ellas se encuentran ubicadas de uno a tres kilómetros y 8% a más de tres. Esto resulta relevante puesto que 66% de los alumnos se trasladaba caminando y solo 27% en transporte público o privado (D. López, 2019). Así, aunque el programa en su diseño contemplaba el “traslado eficiente y seguro” (SEP-CONAFE, 2017a), éste no se cumplió en todos los casos.

En particular, la situación del transporte fue criticada por los delegados estatales entrevistados. De acuerdo con los informantes, en Chiapas, Sinaloa y Yucatán las acciones de consolidación no fueron acompañadas de transportación gratuita para los alumnos. Solo se proporcionó la beca Acércate a tu Escuela para compensar a las familias los gastos inherentes a los traslados a las escuelas. Para ellos, el monto de la beca es claramente insuficiente para cubrir los gastos relacionados al traslado de los estudiantes y se aumenta el riesgo de deserción, como lo señaló un miembro de la delegación de Yucatán.

Te voy a decir honesta y sincera: el proyecto es bueno pero la realidad no es así, ¿por qué?, ¿qué sucede? Si tú dices: “Te voy a poner transporte”, ¿quién te lo va poner?, ¿quién te lo va a pagar?, ¿quién los va a dar? ¿El presidente municipal? No te da nada, y lo sabemos, y más ahora que ya estamos de salida de este sexenio, menos te lo dan. Entonces al chico, si nosotros le quitamos su escuela, va a dejar de ir a la escuela (...) Si [las familias] no tienen ni para comer el día de hoy, menos van a tener para transporte (Yuc_Meso_Ent Grup_#1_CONAFE_AEL).

Los delegados de Chiapas y Sinaloa expresaron también la dificultad que tuvieron al concentrar escuelas, lo cual se debió principalmente a un rechazo de actores como docentes y padres de familia. Asimismo, los equipos estatales entrevistados hicieron referencia a la dificultad para implementar el proceso de acompañamiento por parte de las figuras educativas del CONAFE, cuya función era facilitar la integración de los estudiantes en las escuelas, así como apoyar pedagógicamente en las áreas que los alumnos lo requirieran. Tal acompañamiento se proporcionó durante los meses de agosto a diciembre de 2017. No obstante, de acuerdo con los testimonios recabados en Chiapas y Yucatán, estas figuras no siempre tuvieron un adecuado recibimiento por parte de los docentes y directivos de las escuelas de acogida, las cuales tampoco fueron dotadas del equipamiento para recibir a los nuevos alumnos. De igual forma, también se detectó una falta de reconocimiento a las situaciones contextuales que justificaban la existencia de escuelas cercanas, por ejemplo, conflictos religiosos o políticos.

Así, se concluye que el programa de consolidación de escuelas, aunque en su diseño justificaba su acción desde una perspectiva de equidad e inclusión educativa, su implementación no necesariamente asegura este objetivo y parece estar más basado en un principio de eficiencia y eficacia en el uso de recursos.

Acompañamiento

Los procesos de acompañamiento son centrales en el Modelo ABCD del CONAFE, al implementarse en conjunción con los procesos de formación inicial y permanente de los LEC y otras figuras, así como en y para el trabajo en el aula y la interacción con los padres de familia. En este modelo, el acompañamiento se entiende como “un proceso en el que los equipos generan y comparten conocimientos y herramientas de manera colegiada y colaborativa para mejorar la práctica” (CONAFE, 2016c). En el marco del CONAFE se utiliza

más la noción de acompañamiento que la de supervisión, al no haber propiamente “supervisores” y focalizar más el trabajo en apoyar y orientar la labor de los LEC. En este apartado se analiza, en este sentido, los procesos de acompañamiento en términos de su pertinencia, suficiencia y eficacia.

El objetivo del acompañamiento es subsanar necesidades de formación y atender problemáticas para abordar el desempeño en el aula. Se organiza mediante un ciclo, que inicia con la formación inicial y continúa con visitas a la escuela por parte de las figuras de acompañamiento. En estas visitas se realiza una observación al trabajo del LEC, se llega a un acuerdo sobre qué se tiene que mejorar/aprender y la figura de acompañamiento realiza un modelaje pedagógico en aula del desarrollo de la UAA. La visita cierra con una serie de sugerencias para la mejora. El proceso continúa con una reunión entre las figuras de acompañamiento, en la que se valora el desempeño de los LEC. Finalmente, el proceso concluye con la reunión de tutoría, que reúne a varios LEC y figuras de acompañamiento en la realización de actividades conjuntas. De este modo, la unión entre formación y acompañamiento busca que las figuras educativas se conviertan en buenos aprendices y buenos tutores.

La mayor parte de las acciones de acompañamiento son realizadas por los CT, API y AE. Cada LEC es visitado por lo menos una vez al bimestre, aunque se prioriza las visitas con los LEC dependiendo de las necesidades particulares, según los criterios señalados en el capítulo de diseño:

- a) El LEC que tiene más dificultades para el aprendizaje autónomo o la gestión de la comunidad;
- b) Mayor número de alumnos con barreras de aprendizaje;
- c) Mayor monolingüismo en lengua indígena en la comunidad; y
- d) Los LEC que sean más jóvenes y con menor experiencia en comunidad.

Algunos de los principales problemas detectados en el proceso de acompañamiento a nivel meso y micro son que los LEC, en su práctica en el aula, dejan de lado el ciclo de tutorías y tienen dificultades para desarrollar estrategias diferenciadas para cada nivel educativo, especialmente el preescolar—como se señaló en el eje pedagógico. También se reporta que los LEC no cuentan con tiempo suficiente para estudiar y dominar las UAA, así como que, en ocasiones, el proceso de estudio autónomo puede llevar a que el LEC construya

aprendizajes erróneos y “no hay nadie que le diga que está mal lo que está aprendiendo” (Yuc_Meso_Ent Grup_#1.1_CONAFE_AEL).

El proceso de acompañamiento es llevado a cabo especialmente por los CT, quienes son jóvenes que fueron instructores comunitarios con más de un año de servicio en CONAFE. Para los delegados de Guanajuato, la formación del capacitador tutor ocurre en el trayecto de su paso por el CONAFE y es una forma de crear profesionalismo, ya que éstos, en muchos casos, ejercen su labor y son capacitados en el CONAFE de manera simultánea al curso de algún tipo de formación universitaria (Gto_Meso_Ent Grup_#1_CONAFE_AEL). Los CT son preparados mediante una formación inicial y reciben una capacitación intermedia a los dos meses de iniciado el ciclo escolar.

La capacitación de los CT gira en torno a la metodología del Modelo ABCD. Los CT entrevistados afirman que ésta es pertinente y útil; sin embargo, para ellos no es suficiente, puesto que necesitan una formación más amplia para orientar a los LEC en otros aspectos, por ejemplo, cómo enfrentar el rechazo de los padres a participar, o cómo acompañar al LEC que tiene problemáticas personales. En las delegaciones también se reporta que, en algunos casos, los CT trabajan con los LEC sobre temas que no dominan suficientemente, pues en su capacitación sólo llegaron a tratarlos superficialmente. Además, de acuerdo con los equipos estatales de Yucatán, se dificulta el trabajo relacionado con el sistema de evaluación, “calificado como tema duro”; estrategias para atender necesidades educativas especiales; estrategias para escritura y lectura y la organización de demostraciones públicas de los niños (Yuc_Meso_Ent Grup_#1.1_CONAFE_AEL).

De manera general, los LEC entrevistados consideran pertinentes las visitas acompañamiento. Destacan especialmente el respaldo que las figuras de acompañamiento les dan frente a los padres. No obstante, algunos LEC también reportan que necesitan mayor apoyo en relación con el desarrollo de estrategias de participación y aprendizaje relacionadas específicamente con las UAA, como lo destaca un LEC de Guanajuato:

En sí como que para poder yo sacar estrategias como que no... no ven mucho de eso, no, como que no hubo mucho de, puedes hacer esto, yo te recomiendo que hagas esto, como que no, muchas recomendaciones por esa parte, para trabajar con los niños. Sí hubo, pero en respecto a unidades, no. Solamente me dijo, me dio opciones, qué hacer; por ejemplo, con los niños que no quieren trabajar, cómo

incorporar a los padres de familia que trabajen con los niños, algunas actividades que puedo ponerles. Sí, pero respecto a unidades como que no (Gto_Micro_Ent Ind_#1.2_CONAFE_LEC).

Se concluye, por tanto, que la estructura de acompañamiento es pertinente, ya que se basa en el desarrollo y fortalecimiento del Modelo ABCD, y tiene un marcado énfasis pedagógico, a diferencia de lo observado en las escuelas de la SEP; así como espacios de reflexión sobre cómo fortalecer el trabajo de los LEC. El conocimiento que los CT y otras figuras de acompañamiento tienen de los contextos rurales, así como la estrategia de modelaje pedagógico, se destacan como aspectos especialmente relevantes. A pesar de ello, también se encontró que en muchos casos los CT no tienen la capacitación suficiente para guiar el trabajo de los LEC, por lo que aún hace falta consolidar en estas figuras aspectos clave para el apropiado desarrollo del modelo, especialmente el dominio de las UAA y el proceso de evaluación.

En relación con el criterio de suficiencia, la evaluación reporta que la frecuencia de las visitas en los distintos estados evaluados no es homogénea, y, por tanto, no es suficiente en todos los casos. La frecuencia del acompañamiento depende de la organización de los estados y de los criterios que se aplique para la distribución de las escuelas entre las figuras de acompañamiento.⁶⁴ También se detectó que en un mismo estado se puede encontrar que figuras de acompañamiento visitan a los LEC según lo establecido – una vez por bimestre- así como LEC que nunca han sido visitados, como lo informó un LEC y la APEC en una escuela en Guanajuato. Para estas dos figuras, no resultaban claros los criterios o razones de la frecuencia de estas visitas. La falta de continuidad puede acarrear que se comprometa el desempeño de los líderes, dado que las visitas están ligadas a los procesos de formación.

En las delegaciones estatales se reconoce, además, que en muchas ocasiones el número de escuelas que atienden los CT implica que no pueden permanecer en cada comunidad una semana completa, como lo indica el modelo. Además, como se ha señalado

⁶⁴ En Durango, por ejemplo, los AE tienen 25 escuelas aproximadamente a su cargo y en Sinaloa 28, mientras que en Guanajuato la cifra se incrementa a 46 para preescolar y 42 para primaria, pero solo 9 para secundaria. En el caso de los CT, el número de escuelas es más reducido; en Veracruz, Guanajuato y Sinaloa tienen entre 8 y 11 escuelas cada uno.

anteriormente, parte de la labor de las figuras de acompañamiento es hacerse cargo de los aspectos administrativos, por lo que se reduce el tiempo que podría ser dedicado a los aspectos pedagógicos. Finalmente, otro aspecto a considerar es que, además de las visitas, los CT y los LEC se comunican a través de correo electrónico, grupos de WhatsApp y Facebook, y llamadas telefónicas; sin embargo, la falta de conectividad, que se detallará más adelante en relación con la infraestructura, también limita la interacción continua entre dichas figuras.

El tercer criterio valorado se refiere a la eficacia del acompañamiento, el cual considera que este proceso es eficaz cuando monitorea el funcionamiento de los servicios, principalmente el desarrollo del marco curricular, el control escolar de la gestión, el desempeño de las figuras educativas y el cumplimiento de la normalidad mínima. En el desarrollo del proceso de acompañamiento hay, por lo menos tres momentos de monitoreo, al inicio, mediante un diagnóstico inicial; durante el proceso, a través de un informe de seguimiento, y al cierre del ciclo, que concluye en un informe final.

Como se señalaba, éstos se realizan a través de visitas de los CT u otras figuras de acompañamiento, quienes son las responsables del proceso. En estados como Guanajuato, Sinaloa y Yucatán, los CT llevan un registro de la asistencia y aprovechan las visitas para realizar también el récord de calificaciones, el llenado de documentos necesarios, la relación de altas y bajas de estudiantes, así como los resultados de las evaluaciones. Los CT son, por tanto, los encargados de dar seguimiento al modelo y de cumplir con los aspectos administrativos que se requieren para el CONAFE y la Secretaría de Educación Pública.

Además de los CT, en todas las entidades federativas se cuenta con API, quienes también colaboran con los LEC, apoyando el aprendizaje de los alumnos con rezago y facilitando el desarrollo del modelo pedagógico y de la normalidad mínima. Dado que los API se encuentran constantemente en las escuelas, se promueven una relación de cooperación y orientación con el LEC. Generalmente tanto el rol de los API como de los CT es reconocido de forma positiva por los LEC (Dgo_Micro_Ent Ind_#4_CONAFE_LEC).

En suma, si bien los mecanismos de monitoreo existen y parece que la estructura posibilita el seguimiento y monitoreo, el desarrollo de las tareas de seguimiento no resulta del todo

eficaz en tanto las visitas resultan limitadas. Si bien aspectos como el control escolar y la asistencia de los LEC son relativamente sencillos de monitorear a través de bitácoras, se requiere un seguimiento más profundo para asegurar todos los aspectos de la normalidad mínima y del desarrollo del modelo ABCD. Un seguimiento pertinente requiere, por tanto, una mayor frecuencia de visitas y/o de otros mecanismos que acerquen cotidianamente a las figuras de acompañamiento a las escuelas comunitarias.

Infraestructura y equipamiento

La situación de la infraestructura y equipamiento es una de las más delicadas para las escuelas comunitarias del CONAFE. En esta sección se desarrolla la valoración realizada con respecto a la suficiencia y pertinencia de este rubro, especificando la participación de las escuelas comunitarias en los programas federales del PRE y Escuelas al 100, así como las principales características y carencias de las condiciones materiales en las que se desenvuelven los procesos educativos en estas escuelas.

La evaluación identificó que, en términos generales, la atención a la infraestructura que se da a las escuelas multigrado CONAFE es insuficiente. La Dirección de Administración y Finanzas del CONAFE otorga el presupuesto autorizado para la realización de obras a las Delegaciones. Éstas gestionan su ejecución, dan control y seguimiento a la construcción y rehabilitación de las mismas y participan en el proceso de entrega-recepción (CONAFE, 2016a). Por otra parte, la Dirección de Delegaciones y Concertación con el Sector Público elabora los mecanismos para verificar la calidad de las obras y recoge las necesidades de las Delegaciones. La Dirección de Planeación y Evaluación a su vez, coordina la operación del Sistema Integral de Información e Infraestructura para el Fomento Educativo (SIIINAFE).

En entrevista con las Direcciones de CONAFE se señaló la falta de un programa presupuestario exclusivo para apoyar la construcción y mantenimiento de infraestructura de la totalidad de centros comunitarios (Macro_Ent Grup_#2_CONAFE). Del mismo modo, se señaló esta carencia en las delegaciones visitadas y se destacó la necesidad de impulsar una reforma financiera, de manera paralela al nuevo Modelo ABCD, que permita garantizar las condiciones para su desarrollo, entre ellas una infraestructura básica adecuada en los centros educativos (Yuc_Meso_Ent Grup_#1.2_CONAFE_AEL).

Ante la insuficiencia de recursos propios del CONAFE, los programas federales son las principales fuentes de recursos para las escuelas comunitarias. De este modo, desde los ciclos 2014-2015 al 2017-2018, el PRE ha sido el principal fondo para atender las necesidades de infraestructura y equipamiento. Al igual que en las escuelas multigrado de la SEP, los centros educativos del CONAFE fueron beneficiados por este programa mediante los componentes 1, 2 y 4 (tabla 22 presentada anteriormente). En lo correspondiente al componente uno —que atiende a las carencias físicas— en los ciclos 2014-2015 y 2015-2016 se benefició 4, 802 escuelas del CONAFE en el primer ciclo y 4,857 en el segundo, las cuales representaron 27% del total de escuelas beneficiadas por este programa a nivel nacional. A partir del ciclo 2016-2017, sin embargo, las escuelas del CONAFE dejaron de ser beneficiadas por este componente, en tanto que el apoyo para las escuelas de la SEP continuó.

Con respecto a la distribución del apoyo mediante este componente, se detectaron tres debilidades. La primera es que si bien se benefició a las escuelas del CONAFE con un monto básico de \$30,000 pesos, no les correspondieron montos adicionales, puesto que éstos solo contemplaban a escuelas con mayor matrícula. La segunda es que los servicios comunitarios del CONAFE que no cuentan con instalaciones propias no pueden ser beneficiados, ya que se establece como requisito acreditar el espacio con documentación o título de propiedad. En muchas de las comunidades en las que se instala el servicio, a falta de un terreno donde construir las escuelas, la comunidad u otras personas “prestan” el terreno en comodato al CONAFE. En Guanajuato, por ejemplo, 70% de los espacios son del CONAFE, y 30% son prestados, ya sea por la localidad o por una escuela de servicio regular (Gto_Meso_Ent Grup_#1_CONAFE_AEL).⁶⁵ Las reglas de operación de este programa claramente no favorecen a las escuelas comunitarias y vuelven compleja la asignación equitativa del presupuesto.

La tercera debilidad se refiere al proceso de selección de las escuelas a ser atendidas. Los montos asignados se determinan de acuerdo con la disponibilidad financiera y la matrícula reportada en el Formato 911, y es el mismo CONAFE el que realiza la selección y validación de escuelas. Algunas delegaciones argumentaron que la validación se hace a partir de una selección rígida, ya que se basa en un catálogo proveniente de oficinas centrales, que

⁶⁵ Esta situación también se utilizó en algunos estados para impedir que se beneficiaran las escuelas con recursos del programa Escuelas al 100.

muchas veces no incluye a las escuelas que requieren apoyo con mayor urgencia, como se señaló en Sinaloa:

Ese catálogo no se basa mucho en qué comunidades tienen más necesidad, hay comunidades que tienen mucha más necesidad y tienen más rezago y no vienen factibles para atenderse (...) No aparecen en el catálogo, o aparecen con un número que no podemos (...) de hecho, si nosotros programamos una comunidad que esté fuera de base, no se puede (Meso_Sin_Ent_Grup_#1.1_CONAFE)

El componente dos corresponde al desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar. A diferencia del componente uno, éste solo benefició a aproximadamente 1,800 escuelas, es decir, menos de 10% del total de escuelas beneficiadas, en los ciclos escolares 2016-2017 y 2017-2018. Los recursos económicos otorgados bajo este componente —de acuerdo con AEF— son utilizados por las comunidades escolares principalmente para: equipamiento escolar, papelería, materiales educativos, mobiliario escolar, mantenimiento del inmueble escolar y condiciones de seguridad del inmueble. Este componente permite que las escuelas sufragan los gastos de manera cotidiana. Sin embargo, hay un reconocimiento en todos los niveles acerca de que las necesidades son numerosas y los recursos otorgados “se disuelven” (Macro_Ent_Grup_#1_SEP_DGDGE_PRE), ya que son insuficientes para resolver las múltiples necesidades de las escuelas comunitarias. Adicionalmente, a nivel federal, se reconoce que no todas las escuelas están contempladas, puesto que su base de datos se construyó a partir de los datos del CEMABE 2013, lo cual implica que no se incluyeron a las escuelas comunitarias que no fueron censadas.

Por último, el componente cuatro, relativo a la instalación de bebederos, presenta las dificultades similares a las identificadas en las escuelas multigrado de la SEP. En las delegaciones visitadas se señaló que los bebederos no llegan a las comunidades más marginadas, debido al difícil acceso, y a la mala calidad del agua, de manera que no es posible proporcionar este vital líquido a muchas escuelas comunitarias.

Por otra parte, el programa Escuelas al 100 también ha beneficiado a escuelas del CONAFE; sin embargo, el número es muy reducido: de las más de 31,000 escuelas comunitarias solo han sido seleccionadas 55 y, de esas, 33 fueron aprobadas para recibir recursos. Estos datos representan únicamente el 0.2% de las escuelas beneficiadas por

este programa (INIFED, 2015)⁶⁶. La baja atención a las escuelas comunitarias se debe a que, desde la perspectiva de la autoridad federal, éstas no están contempladas en el universo de atención del programa. Algunos estados, sin embargo, han buscado que se les incluya, pero, como puede observarse, el recurso beneficia a muy pocas escuelas. La falta de consideración explícita de las escuelas comunitarias y el bajo número de escuelas beneficiadas hace también evidente la invisibilización de las escuelas del CONAFE en la política de infraestructura del sistema educativo.

La falta de atención de los programas de infraestructura a las escuelas comunitarias, así como la reducción del presupuesto del CONAFE, limita enormemente la instalación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento escolar necesarios, quedando incluso obras inconclusas por insuficiencia de recursos suficientes. Frente a esta problemática, en muchos casos las APEC son quienes se hacen cargo de la infraestructura de las escuelas comunitarias. Sin embargo, enfrentan diversos obstáculos para llevar a cabo dichas tareas, ya que, por ejemplo, en la compra de materiales de construcción, los precios suelen ser más altos en las comunidades respecto a las capitales, cabeceras municipales o centros urbanos; además hay que incluir costos de transportación o viáticos, los cuales deben ser sufragados por la misma APEC. Es importante señalar también que, como en el caso de las escuelas de la SEP, la asignación de recursos mediante los programas federales genera una carga administrativa adicional para las escuelas comunitarias, que en este caso recae sobre las figuras de acompañamiento.

Asimismo, en muchos casos los padres son quienes aportan su mano de obra, lo cual puede representar una responsabilidad excesiva para las familias y pone a las escuelas en situación de vulnerabilidad, ya que gran parte de estas construcciones se clasifican como “atípicas”, debido a que no existe una certificación o supervisión, por parte de la autoridad competente, que las avale como seguras (Chis_Meso_Ent Grup_#3_CONAFE_AEL)⁶⁷. Esta condición de construcción “atípica”, en muchos casos, restringe la inclusión de las escuelas para futuros apoyos otorgados por diversos programas, como es el caso de Escuelas al CIEN. Para atender esta problemática se identificaron algunas gestiones

⁶⁶ Esta información fue obtenida del análisis que se realiza actualmente en la DEPPE del INEE como parte de la evaluación de la política de Infraestructura (INEE, 2018b).

⁶⁷ Anterior a 2016 la certificación la realizaba el INIFED, pero ahora pueden realizarlo un tercero y en muchos casos no se hace puesto que no se tiene recursos.

realizadas con el municipio, por ejemplo, en Guanajuato y Chiapas, se ha conseguido que gobiernos locales apoyen en la construcción de algunos centros comunitarios.

El limitado presupuesto del CONAFE y la falta de apoyos federales hacen, por tanto, que la situación de la infraestructura en las escuelas comunitarias sea muy precaria. Las carencias más urgentes en los centros comunitarios reportadas por los LEC y miembros de la APEC, fueron la falta de baños, de barda perimetral y de instalación eléctrica adecuada. Además, es común en escuelas del CONAFE que las familias se hagan cargo del pago de los servicios públicos de agua y luz. Las nueve cédulas de información de las escuelas del CONAFE visitadas reportan que hay escasez de espacios adicionales al aula, como biblioteca, comedor o patio; de igual forma en ninguno de los casos había aulas de usos múltiples, de cómputo o huertas. Adicionalmente, en 6 de las 9 escuelas las áreas dentro del predio escolar se valoraron en “pésimo estado” o “descuidado”.

En relación con la pertinencia de la infraestructura, la evaluación encontró que solo en casos muy específicos, la infraestructura responde adecuadamente a las necesidades de las escuelas del CONAFE. En todas las escuelas visitadas se contaba con un aula y los delegados reportaron también que esta es la situación general; sin embargo, únicamente en una escuela de Durango se encontró un aula adaptada a las necesidades del proceso de enseñanza y aprendizaje. En ella, se construyó un “Rincón del API”: un espacio delimitado por dos paredes y que permite el trabajo exclusivamente del API con alumnos rezagados. De esta manera, se trabaja en un rincón de lectura, diferenciado del espacio común donde trabaja el LEC. Adicionalmente en Yucatán, Durango y Chiapas se tiene evidencia de aulas con un baño que cuenta con regadera y un dormitorio para los LEC, lo que facilita la estancia en la comunidad.

Por otra parte, la evaluación encontró que el uso de materiales adecuados y locales, como adobe o madera, para enfrentar los climas extremos, era escaso. Asimismo, difícilmente habían ventiladores y aire acondicionado en lugares con altas temperaturas. En una escuela en Guanajuato sí se registró la existencia de captadores de agua pluvial, que permitían disponer de agua potable en la escuela.

Con respecto al equipamiento, la evaluación también analizó la pertinencia y la suficiencia del mobiliario. En este sentido, el presupuesto del CONAFE destinado para el mobiliario es

insuficiente. De acuerdo con lo señalado en las delegaciones, los recursos del PRE son la única opción para que escuelas comunitarias adquieran mobiliario básico, y se detecta insuficiencia del mismo en las aulas. Las autoridades señalaron que esta ausencia en la provisión de mobiliario se debe a un vacío en el diseño de la política para proporcionar las condiciones básicas para que la educación se desarrolle en igualdad de oportunidades, situación que es congruente con la insuficiencia observada de manera más general en la provisión de la infraestructura educativa.

Hace muchos años dejó de haber una partida en CONAFE para comprar mobiliario; el equipamiento es fundamental (...) desde que se quitó el programa de infraestructura y empezaron con lo de la Reforma Educativa, yo creo que venimos a menos (...) no hay una partida donde haya compra de mobiliario, para reposición de mobiliario y tenemos como diez años que CONAFE no les compra mobiliario (Sin_Meso_Ent Grup_#1.1_CONAFE_AEL).

Por su parte, los LEC reportaron que, en su mayoría, tienen pizarrones y sillas suficientes para los estudiantes, pero no cuentan con otro tipo de equipamiento, como estantes. Además, señalaron falta de mobiliario para desarrollar las redes de tutoría con las familias e insuficiencia de éste para sus reuniones bimestrales de tutoría.

Tampoco existen recursos para otro tipo de equipamiento necesario; por ejemplo, a nivel nacional, no hay internet en 98.3% de las escuelas comunitarias del país (INEE, 2016c) y hay un desabasto general en equipo tecnológico. En particular, en el estado de Chiapas de las cuatro mil escuelas comunitarias, solo 32% cuenta con una computadora. Además, no hay acceso a internet a la escuela y únicamente entre 1 y 3% de los LEC pueden tener acceso desde su celular (Chis_Meso_Ent Grup_#3_CONAFE_AEL). En Sinaloa, también se estima que solo 1% de las escuelas comunitarias tienen acceso a internet (Sin_Meso_Ent Grup_#1.1_CONAFE_AEL). Como se señalaba en el eje pedagógico, la carencia de materiales educativos hace especialmente relevante la conectividad en estas escuelas.

Finalmente, el mobiliario que sí existe en las escuelas es pertinente para el desarrollo de dinámicas multigrado únicamente en los niveles básico e intermedio, ya que, para estos estudiantes, se provee de mesas binarias (trapezoidales), lo cual facilita su trabajo conjunto. Sin embargo, los estudiantes del nivel avanzado trabajan con mesa-bancos, lo cual no

favorece organizaciones de aula diferenciadas y adecuadas al Modelo ABCD. Adicionalmente, aunque 67% de los LEC valoró su mobiliario en “buenas condiciones”, en las cédulas de información, ninguno señaló que era “excelente”.

4.2.3 Eje de Prestación del Servicio Educativo

A diferencia de las escuelas multigrado de la SEP, donde el eje de prestación del servicio educativo corresponde al proceso de desarrollo profesional docente, los LEC de CONAFE y las otras figuras de apoyo no pueden ser consideradas como “profesionistas” ya que propiamente prestan un servicio social, y, por tanto, sus trayectorias no son analizadas en estos términos. Sin embargo, la evaluación sí valoró la idoneidad de sus perfiles para el servicio que prestan, así como su formación inicial y continua. Finalmente, se analizaron las condiciones institucionales y contextuales que favorecen o dificultan la prestación del servicio. Estos aspectos se desarrollan a continuación.

Perfil y formación inicial y permanente

El CONAFE establece sus propios criterios y procesos de selección de las figuras educativas. En este sentido, el principal requerimiento para ejercer la tarea de LEC es contar con bachillerato concluido; para el caso del resto de las figuras es indispensable cursar carreras afines al ámbito de la educación. Sin embargo, al no existir un órgano específico de regulación para el ingreso y permanencia como lo hay en la SEP, los criterios son regulados por las delegaciones en las entidades federativas. En este sentido, en la práctica, se busca que los LEC presenten un perfil académico mínimo para el ejercicio de su función: secundaria concluida para atender preescolar y primaria, y nivel medio superior para secundaria. Las delegaciones los asignan a las escuelas comunitarias después de verificar el cumplimiento de los requisitos y de la realización de un diagnóstico.

Si bien estas asignaciones coadyuvan en la expansión y garantía de la cobertura en localidades más aisladas, la evaluación recuperó también algunas debilidades que se derivan de las características del perfil de estas figuras. La primera es que se espera que los LEC hayan desarrollado conocimientos y habilidades académicas durante su formación básica y media superior que les permitan prestar el servicio educativo en el CONAFE; sin embargo, se encuentra que los LEC presentan carencias significativas en su formación — especialmente en ortografía, comprensión lectora, redacción y pensamiento matemático —

las cuales pueden repercutir en su labor educativa (Dgo_Micro_Ent Ind_#2.2_CONAFE_FSA). La falta de un perfil adecuado para la docencia es una de las causas de abandono del servicio educativo, puesto que, como se señaló en Yucatán, “cuando ven todo lo que tienen que hacer se asustan y se van” (Yuc_Meso_Ent Grup_#1.1_CONAFE_AEL).

Bajo estas condiciones, contar con perfiles pertinentes para la atención educativa en este sistema resulta sumamente complejo. Asimismo, fortalecer los procesos de selección de perfiles para convertirse en LEC y priorizar el ingreso de aquellos con mayor preparación o nivel de aptitud no representa una solución, puesto que existe una baja demanda de jóvenes que aspiran ingresar al CONAFE. Por estas razones, el Consejo ha optado por concentrar sus esfuerzos en desarrollar perfiles adecuados mediante procesos de formación, en vez de seleccionar a los jóvenes que ya tengan ese perfil. Para lograrlo, ha desarrollado una conexión coherente, en la mayoría de los casos, entre los procesos de desarrollo del modelo educativo, la gestión, el acompañamiento y la formación de las figuras educativas, aspectos ya desarrollados previamente en los ejes anteriores.

La formación inicial consiste en la denominada Capacitación de Verano o formación intensiva, correspondiente a cinco o seis semanas de formación antes del inicio del ciclo escolar. El proceso se desarrolla de forma intensiva y está centrado en los aspectos básicos para desarrollar el Modelo ABCD, especialmente en el desarrollo cognitivo de los niños y mediante el trabajo con las UAA. Aunque es una formación básica y breve, su fortaleza radica en que es específica para el trabajo en grupos multigrado.

Sin embargo, la corta duración de la formación inicial representa una debilidad, ya que los LEC requieren de elementos adicionales para planear y desarrollar su actividad educativa, como lo señaló un miembro del equipo estatal de Yucatán: “la formación inicial se está concentrando en el análisis de unidades de aprendizaje, pero está dejando de lado tanto el tema de evaluación, como el tema planeación, el tema de estrategias” (Yuc_Meso_Ent Grup_#1.1_CONAFE_AEL). También los delegados y LEC destacan la necesidad de tener mayores conocimientos para enfrentar los problemas que emergen de la vida comunitaria. Si bien la gran mayoría de las figuras cuentan con adecuado conocimiento del entorno multigrado —varios de ellos fueron estudiantes de este tipo de escuelas— conocen el contexto rural comunitario y son sensibles a atender la diversidad como factor prioritario de

su actuación, presentan, a su vez, importantes necesidades de formación en pedagogía y didáctica.

Así, se valora que la formación inicial del CONAFE es pertinente conforme al modelo ABCD. Sin embargo, no resulta suficiente ya que el tiempo de duración de la capacitación es muy limitado. Adicionalmente, debido a la escasa demanda de jóvenes que aspiran a ser LEC y la problemática de alta deserción, muchas veces se deben reclutar a jóvenes de forma emergente, por lo que éstos no cuentan con la formación inicial de 6 semanas. Una forma de enfrentar este problema es a través del otorgamiento de una formación extemporánea de dos semanas, en la que se sintetiza el contenido la formación inicial básica. Sin embargo, a nivel meso, se reconoce que esta formación extemporánea es aún más limitada (Ver_Meso_Ent Grup_#2_CONAFE_AEL).

La formación permanente, por su parte, está estrechamente ligada a los procesos de formación inicial y de acompañamiento, ya que recupera lo desarrollado en la formación inicial para empatarla con la práctica y hacer ajustes. Ésta es principalmente responsabilidad de los CA y AE, que brindan atención a los LEC de acuerdo con las necesidades de cada uno. Como se señaló en el eje de gestión, existen dos tipos de espacios de capacitación: el primero se desarrolla en las mismas comunidades y se realiza, por lo general, cada dos meses a través del ciclo de tutorías entre el CT y el LEC para fortalecer el trabajo con las diferentes UAA y en comunidad.

El segundo espacio son las Reuniones de Tutoría, que se realizan mensual o bimestralmente. Estas reuniones se diseñan con base en las necesidades y problemáticas específicas detectadas por las figuras de acompañamiento. Las capacitaciones se basan en los principios fundamentales del Modelo ABCD, complementando el estudio de las UAA con el diseño de material didáctico, y con el uso de material bibliográfico que sustenta las Unidades e investigaciones (Sin_Meso_EntGrup_#1.2_CONAFE_AEL). El tiempo de estas reuniones se distribuye dando prioridad al trabajo con las UAA. Se estima que a esto se dedica aproximadamente 70% del tiempo, otro 20% se usa para trabajar temas pedagógicos y 10% para temas administrativos (Dgo_Micro_Ent Ind_#1_CONAFE_LEC).

La formación permanente está caracterizada por un enfoque horizontal de enseñanza, acorde con el Modelo ABCD. En ésta, los LEC participan aportando su propia experiencia

en una relación formativa horizontal y de cooperación, como lo comentó un LEC de Guanajuato:

Los compañeros son los que me pasan estrategias en las reuniones de tutoría porque, por ejemplo, cuando estamos estudiando la unidad, al final del RPA [Registros de Proceso de Aprendizaje] ponemos qué estrategias (...), o cómo podemos adaptar el desafío a los niños, entonces ya, por ejemplo, yo pongo mi estrategia como lo puedo adaptar y pues él me retroalimenta lo que puedo yo hacer (Gto_Micro_Ent Ind_#1.2_CONAFE_LEC).

Durante estas capacitaciones, los LEC se habilitan y nivelan académicamente. Se refuerzan temas como la ortografía, gramática y pensamiento matemático. Además, se despierta el interés por investigar y sobre todo por mantener un diálogo con los tutorados. Si bien estas capacitaciones se plantean como jornadas intensivas de alto rendimiento para aprovechar el espacio común de intección, los mismos LEC dicen tener “tiempos muertos” en esta formación. Además, existe una carencia de recursos tecnológicos para el estudio de sus UAA, así como para informar y reforzar sus competencias didácticas. Algunos LEC refieren contar con solo una computadora en sus capacitaciones y tener que esperar para poder usarla.

Por último, es importante considerar que los LEC no solo son jóvenes que prestan un servicio, sino que el CONAFE también tiene como objetivo fomentar su propio desarrollo educativo. En esta lógica, las delegaciones han buscado establecer convenios con instituciones formadoras de docentes para que al mismo tiempo que prestan su servicio en el CONAFE continúen sus estudios. Los LEC pueden incorporarse a licenciaturas en línea o presenciales que se ofrecen en las unidades de las Normales o UPN como ocurre en San Luis Potosí, Puebla, Nuevo León, Chiapas y Zacatecas. Para varios miembros de los equipos estatales esta posibilidad fortalece su formación, aunque otros reconocen que ello limita el tiempo disponible para la prestación del servicio.

En conclusión, los procesos de formación continua señalados son pertinentes, puesto que se basan en una metodología multigrado ligada estrechamente al desarrollo del Modelo ABCD; de esta forma, se trabajan aspectos necesarios para el desarrollo de las UAA y de competencias frente a grupo, así como de procesos educativos contextualizados en el ámbito rural. Se detecta como debilidad, al igual que en el caso de la SEP, la falta de oferta

de formación continua por parte de instituciones adicionales al CONAFE, que atiendan de forma específica las necesidades del trabajo en una escuela comunitaria.

Sin embargo, a pesar de tratarse de procesos formativos pertinentes, el trabajo en la comunidad y en reuniones de tutoría no resulta suficiente, porque no garantiza que los LEC adquieran y desarrollen sistemáticamente y en profundidad habilidades para la implementación del Modelo ABCD, debido a las características propias de su perfil. En este sentido, se requiere de la ampliación de contenidos, frecuencia y duración de la formación, así como de la optimización de los espacios ya existentes, y de contar con los recursos necesarios para el desarrollo de una formación pertinente y suficiente de los LEC.

Condiciones de prestación del servicio

En este aspecto se valoraron las condiciones contextuales de la prestación del servicio, principalmente, en lo relativo al traslado y estancia de las figuras educativas en las localidades. De igual forma, se analizaron algunas de las condiciones inherentes al sistema del CONAFE, como son la trayectoria y la retribución económica de los LEC y otras figuras de apoyo. Estas condiciones facilitan o impiden un desarrollo adecuado y equitativo de estas figuras, contribuyendo, o no a la prestación de un óptimo servicio educativo y a su permanencia.

Como se ha señalado anteriormente, las localidades en las que CONAFE presta su servicio se encuentran generalmente aisladas y son de difícil acceso, ya que no se ubican cerca de caminos asfaltados y hay carencia de transporte público y de otros servicios como el teléfono fijo, móvil e internet. Aunque no es posible realizar generalizaciones sobre las características asociadas al aislamiento de las comunidades; los delegados coincidieron afirmar en que entre más inaccesible es la comunidad, mayor dificultad existe para la captación de los LEC, así como para el acompañamiento y formación de estas figuras (Ver_Meso_Ent Grup_#2_CONAFE_AEL, Sin_Meso_Ent Grup_#1.2_CONAFE_AEL).

Los contextos de estas comunidades también repercuten en la manera en que los LEC trabajan en las escuelas comunitarias. En términos del acceso, por ejemplo, los LEC señalaron que sus trayectos a las escuelas comprendían un rango de 15 minutos a 3 horas y utilizaban diferentes medios de transporte, como caminar a las localidades o utilizar autobús y vehículos propios. Los LEC visitados también reportaron una variedad de

opciones de residencia, algunos regresan a sus comunidades de origen, otros duermen en las viviendas de las familias de la comunidad donde prestan su servicio, en las aulas de la escuela o en los cuartos adjuntos a las aulas. Cuando permanecen en las comunidades se toman algunas decisiones para favorecer su seguridad, las cuales son acordadas por la APEC, quienes, como se ha señalado, son responsables de su hospedaje y transporte. Se mencionó, por ejemplo, el caso de enviar a algunos niños a acompañar a las LEC que duermen en las aulas, debido a que la escuela se encuentra alejada del resto de las viviendas de la localidad.

Las APEC también son responsables de la alimentación de las figuras educativas; sin embargo, debido a las condiciones de pobreza en las que viven, las familias en ocasiones no pueden proveer la comida a los LEC. Además, se señaló que ya no se proporciona, como se hacía antes, una despensa a la APEC para apoyarlos (Sin_Meso_Ent Grup_#1.2_CONAFE_AEL). En Chiapas se reportó como estrategia el buscar que los LEC sean asignados a sus mismas comunidades de origen, de esta forma, no se les tiene que proveer de alimentación (Chis_Meso_Ent Grup_#2_CONAFE_AEL). En Veracruz, al contrario, evitan que este sea el caso, puesto que las comunidades pueden acostumbrarse a no dar el apoyo de alimentación a los LEC, y deben hacerlo (Ver_Meso_Ent Grup_#2_CONAFE_AEL). La provisión de alimentos es verificada por los CT durante sus visitas, ya que, si la APEC no cumple con este compromiso, el servicio educativo puede ser retirado de la localidad. Durante las visitas realizadas se identificó que las APEC proporcionaban alimentación a los LEC, quienes comentaron estar conformes con los alimentos que se les ofrecen y ser sensibles a los esfuerzos de las comunidades por brindarles tres alimentos al día.

Es importante señalar que los gastos de traslado, vivienda y alimentación que corresponden a las reuniones de tutoría, generalmente corren a cargo de los propios LEC, ya que difícilmente reciben apoyo para realizar estas actividades, aunque en las reglas de operación del CONAFE se señala la necesidad de otorgar "Apoyos paralelos" (SEP, 2017g) para estos casos. Únicamente se identificaron apoyos en Durango, donde se registró que presidentes municipales rentaban una casa para que los LEC durmieran durante estas reuniones, y en Guanajuato, donde se señaló que una APEC apoyaba económicamente a su LEC para asistir a estas reuniones.

En relación con las condiciones de salud de los LEC, a partir de 2016, éstos tienen acceso al Seguro Popular y se les reembolsa sus gastos médicos. En tal reembolso no se establece una cantidad máxima definida, pero si los gastos son mayores a \$5,000 pesos la delegación estatal debe solicitar autorización a las oficinas centrales del CONAFE. También cuentan con un seguro de vida por fallecimiento, que asciende a la suma de \$50,000.00 pesos. Aunque se tiene la percepción de que los LEC, al ser en su mayoría jóvenes, son “resistentes” a las condiciones en las que se desempeñan, los equipos estatales también reconocieron que los LEC sufren de enfermedades gastrointestinales (diarreas, salmonelosis, tifoidea), principalmente durante los primeros meses de sus estancias en las localidades, probablemente derivado de la falta de higiene en la preparación de los alimentos y de agua potable.

De acuerdo con la información recolectada en la cédula de infraestructura, solo en cuatro localidades de las nueve visitadas existe una clínica de salud cercana. Las figuras educativas comentaron que, efectivamente, es común que presenten ciertas dolencias como: colitis, dolor de cabeza y resfriados. En estos, casos piden apoyo a la APEC, o bien, algunos llevan su propio botiquín de medicinas a las escuelas. Si los LEC presentan una dolencia mayor deben salir de las comunidades para recibir atención médica.

Otro aspecto contextual central es el clima de violencia e inseguridad en las localidades. Al respecto, los delegados estatales manifestaron que, si bien la problemática existe, no se presenta de manera generalizada. La situación en el caso del CONAFE tiene características similares a las de las escuelas multigrado SEP: existen ciertas zonas donde las figuras educativas corren mayor riesgo y se desarrollan estrategias estatales variadas para asegurar su protección y seguridad.

En Sinaloa, por ejemplo, se detecta un riesgo mayor donde hay comunidades desplazadas, en cuyo caso se retira al LEC y se suspende el servicio educativo por semanas o incluso meses. En zonas de alto riesgo en Durango y Guanajuato se solicita a las APEC que junto con el ayuntamiento apoye el traslado de los LEC. En el primer estado también se mencionó que la estrategia de asignar a jóvenes de la misma comunidad en estas zonas les ha dado buenos resultados, ya que son previamente conocidos y se favorece su permanencia. En Veracruz, el CT reporta cuáles son las comunidades donde existe mayor riesgo, y se pide el apoyo al ejército para salvaguardar la seguridad física de las figuras educativas.

En todos los casos, se señaló que los primeros responsables de atender situaciones de violencia e inseguridad son las APEC; las cuales se coordinan con las autoridades, toman decisiones para proteger a los LEC y realizan las denuncias correspondientes. A nivel estatal, las delegaciones también afirman realizar acciones preventivas con los LEC, al informarlos y sensibilizarlos de la situación. Las figuras educativas, por su parte, señalan tejer redes de protección entre ellos, por ejemplo, cuando son dos los que laboran en la misma localidad se movilizan juntos, o hay una constante comunicación entre los LEC de un determinado circuito de escuelas, y se protege en especial a las mujeres. Para estas figuras, en caso de haber algún incidente de violencia, se debe informar al CT. Se concluye, por tanto, que existen acciones segmentadas para la atención a la inseguridad y la violencia; sin embargo, no se perciben protocolos definidos ni una estrategia generalizada por parte del CONAFE que vaya más allá de promover, a través del convenio, que las APEC se hagan responsables de la seguridad de los LEC.

Además de las condiciones contextuales mencionadas, también se consideraron las condiciones propias del CONAFE. Respecto a la trayectoria de las figuras educativas, se valoró la captación de nuevas figuras, su permanencia y desarrollo en este servicio. Los entrevistados a nivel meso señalaron que los lineamientos del CONAFE permiten que las figuras puedan permanecer un máximo de seis años: dos como prestadores del servicio y otros cuatro como becarios solidarios, siempre y cuando se encuentren estudiando. Además, las delegaciones estatales deben incorporar anualmente 70% de LEC de nuevo ingreso, por lo cual 30% puede repetir la experiencia durante un segundo año. Sin embargo, existen múltiples dificultades para que las figuras ingresen y permanezcan en el servicio educativo.

Si bien no se cuenta con datos precisos sobre el porcentaje de deserción de las figuras educativas, los delegados reconocen que hay zonas en donde la permanencia de los LEC es débil. También se identifica que los jóvenes que provienen de localidades urbanas tienden a desertar más, ya que les cuesta trabajo adaptarse a las condiciones de los contextos rurales y marginados. De este modo, la deserción ocasiona desgaste en toda la cadena operativa del CONAFE, ya que, como se señalaba, se deben brindar capacitaciones extemporáneas y muchas veces se dejan inconclusos los procesos de aprendizaje, evaluación y acreditación de los grupos atendidos.

Algunas de las estrategias que se han utilizado para mantener la permanencia de estas figuras han sido asignar a los LEC en comunidades cercanas a sus lugares de origen, que los que trabajan en zonas indígenas dominen la lengua de sus alumnos, y en el caso de las figuras que estudian en instituciones de educación superior, situarlos en localidades donde sea factible asistir a sus clases. Asimismo, se señaló que se cuida que no se asignen mujeres a las localidades más lejanas, aunque esto no siempre es posible puesto que la mayoría de las LEC de nuevo ingreso son mujeres. Por su parte, se busca que los CT y AE tengan conocimiento y experiencia en la zona en la que serán ubicados, ya que esto les permite brindar recomendaciones pertinentes y contextualizadas a los LEC.

Adicionalmente, para incentivar la permanencia, las AEF reconocieron la necesidad de revisar la normatividad para valorar la pertinencia de que las figuras que ingresan puedan estudiar desde el primer año de servicio, sin tener que esperar más tiempo:

Lo que estamos viendo ahora en estos tiempos, es que vale la pena que estudien y trabajen, para que no consideren ellos que es una pérdida de tiempo personal (...), sólo que eso implica poder cambiar los contratos, significa cambiar pues todas las reglas de trabajo (Macro_Ent Grup_#9_CONAFE).

En relación con las figuras de acompañamiento, en Veracruz se explicó que hay un seguimiento mensual a través de la cadena operativa (CT-AE y Coordinador de región) que les permite identificar a aquellos LEC que muestran un desempeño destacado, y a quienes invitan a continuar prestando su servicio en esta dependencia como CT. Para seleccionar a nuevos AE se invita a aquellos que se considera tienen mayores conocimientos en un nivel educativo específico.

Un último elemento es el relativo a los beneficios o apoyos económicos que reciben las figuras educativas. El monto es establecido por el CONAFE a nivel nacional y la cantidad varía de acuerdo con el nivel educativo que atienden, la función que desempeñen y el año de servicio en el que se encuentren. Al momento de desarrollar el trabajo de campo (inicios de 2018) los montos de apoyo mensual eran los siguientes:

- LEC de primer año de preescolar y primaria recibe \$2405, si es de segundo año le corresponden \$2713 pesos.
- LEC de primer año de secundaria \$3914 pesos, y \$4288 pesos el de segundo año.
- CT entre \$2500 y \$3500 pesos

- AE entre \$3500 y \$4100 pesos.

Aunque estos apoyos se proporcionan mensualmente, en tiempo y forma, mediante de tarjetas electrónicas, se observó en las visitas a las escuelas que las cantidades son insuficientes para cubrir sus gastos mínimos, en particular para los LEC que se movilizan de forma diaria o semanal. También resultan cantidades precarias para CT, AE y API que deben invertir un importante porcentaje de este monto en movilizarse hacia las diferentes localidades. Lo limitado del apoyo económico también repercute en la captación y permanencia de las figuras, especialmente porque éste compite con otros, como es el caso de la beca del programa Prospera, que tiene un monto mayor y no se condiciona a la prestación de un servicio.

En este punto también influye la reducción presupuestal señalada anteriormente, puesto que antes existían insumos adicionales a la retribución económica que se otorgaba a los LEC, los cuales ya no existen: “Lo único {...} para equipamiento para el LEC es la playera del CONAFE, zapatos y la chamarra, y nada más. Antiguamente el equipamiento para el LEC era mayor: playeras, lámpara, pilas, cantimplora, sleeping, hamacas, eran como 15 artículos” (Yuc_Meso_Ent Grup_#1.2_CONAFE_AEL).

De igual forma, se detecta que el aumento anual de los montos por la permanencia de la figura también se ha detenido. Así, se destaca una fuerte necesidad de mejorar las retribuciones económicas que se otorgan a las figuras educativas del CONAFE. Para algunas delegaciones esta situación es un acto de inequidad, pues se les brinda menos que a un docente del servicio regular y prestan el servicio en las condiciones más adversas en ámbitos como salud, seguridad o transporte, tal como se ha detallado en este apartado.

4.3. Conclusiones del análisis de implementación

En el presente capítulo se sistematizaron los principales hallazgos del análisis de la implementación de la política educativa en relación a las escuelas multigrado de la SEP y comunitarias del CONAFE. Estos fueron valorados en función de tres ejes, los cuales agrupan las dimensiones definidas desde la matriz de evaluación presentada en la metodología.

Este análisis contribuye con los objetivos de la evaluación de la política de educación multigrado referentes a la articulación de las intervenciones federales en los espacios

locales, así como a la implementación de intervenciones estatales en las escuelas multigrado y comunitarias. De este modo, se presenta la valoración de los resultados de la implementación de las intervenciones u omisiones de las acciones públicas, así como del conjunto de restricciones y oportunidades de la política educativa en cuestión.

En suma, los principales hallazgos por eje para el caso de la SEP fueron los siguientes:

Eje pedagógico:

- a) El diseño curricular tiene una estructura graduada y presenta saturación de elementos y contenidos, lo que hace compleja la enseñanza en estas escuelas. Por ello, en estados como Durango, Guanajuato, Veracruz y Yucatán se han desarrollado adecuaciones curriculares y orientaciones pedagógico-didácticas para la enseñanza multigrado; sin embargo, no tienen alcance nacional y no han sido acompañadas por la SEP.
- b) Los materiales educativos, al seguir una estructura graduada, resultan escasamente pertinentes para el trabajo multigrado y con frecuencia, no son suficientes para todos los estudiantes, por lo que se requiere de la contribución de familias y maestros para que lleguen a la escuela.

Eje de gestión escolar:

- a) Los programas federales de apoyo a la gestión no focalizan a las escuelas multigrado, aunque algunas de ellas son atendidas por las características del contexto en el que se encuentran.
- b) El cumplimiento de la función directiva de los docentes de escuelas multigrado provoca sobrecarga administrativa e incumplimiento de la normalidad mínima.
- c) El acompañamiento y supervisión de la práctica docente no es suficiente ni regular, debido al aislamiento de las escuelas y a la insuficiencia de recursos para visitarlas. También carece de pertinencia ya que las herramientas para la observación de clase no son diferenciadas y la formación de los supervisores no contempla temáticas sobre multigrado. Destacan los casos de Guanajuato y Yucatán, los cuales cuentan con figuras de asesores itinerantes y tutores específicos para educación multigrado.
- d) Existe insuficiencia y falta de pertinencia de los espacios físicos y equipamiento educativo; y carencias para el mantenimiento de la escuela.

Eje de desarrollo profesional docente:

- a) Existe falta de pertinencia en la oferta de formación inicial y continua, ya que no existen trayectos formativos específicos para docentes en escuelas multigrado, aunque se encontraron algunas experiencias al respecto en estados como Yucatán, Guanajuato y Veracruz.
- b) En general, los maestros enfrentan mayores barreras para acceder a los procesos de formación y cuentan con condiciones laborales precarias. En este último aspecto algunos estados promueven incentivos económicos para favorecer el arraigo de los maestros en el medio rural.
- c) Existen condiciones laborales precarias en términos de seguridad, salud y acceso a las comunidades. Lo que genera primero, que los docentes más idóneos no seleccionen las escuelas multigrado y segundo, una alta movilidad docente.

En el análisis correspondiente a la educación comunitaria a cargo del CONAFE se encontró lo siguiente:

Eje pedagógico:

- a) El modelo educativo ABCD es una propuesta innovadora de enseñanza multigrado centrada en el aprendizaje autónomo, con una reorganización por niveles educativos y evaluación congruente; no obstante, carece de un enfoque bilingüe y presenta limitaciones para la alfabetización inicial.
- b) El modelo cuenta con materiales educativos diseñados para la enseñanza multigrado, aunque no se encuentran traducidos a lenguas indígenas. Asimismo, se observan graves carencias de otros materiales educativos requeridos para una apropiada implementación del modelo ABCD.
- c) Tampoco se garantiza la provisión de infraestructura suficiente, pertinente y de calidad para la instalación de los servicios educativo.

Eje de gestión escolar

- a) El acompañamiento de las figuras educativas es efectivo y diversificado, lo cual descarga de tareas administrativas a los LEC. A pesar de ello, la normalidad mínima se ve interrumpida sistemáticamente debido a la realización de los procesos de formación continua que implican suspensión de clases.
- b) La prestación del servicio educativo está sujeta al compromiso de las comunidades de brindar alojamiento, cuidados, transporte y alimentación de las figuras

educativas, así como, de facilitar los espacios educativos, lo que no garantiza la gratuidad del servicio.

- c) Los limitados recursos para infraestructura y equipamiento a los que acceden las escuelas comunitarias no garantizan la provisión de espacios y materiales suficientes, pertinentes y de calidad para los servicios educativos, lo cual se agudiza en los casos donde la escuela no cuenta con título de propiedad.

Eje de condiciones de prestación del servicio

- a) La formación inicial y permanente es pertinente respecto al modelo educativo, ya que se establece a partir de la misma metodología con la que se realiza la práctica docente; sin embargo, podría no ser suficiente para cubrir las carencias académicas de muchas figuras educativas debido a que éstas son jóvenes con estudios de bachillerato que en general reciben una formación muy limitada.
- b) Las condiciones de prestación del servicio son precarias en términos de seguridad, salud, alimentación y traslado a las comunidades, y las becas son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de las figuras educativas, lo que se relaciona estrechamente con su alto abandono.

A partir del análisis de implementación efectuado es posible concluir, para el caso de las escuelas multigrado de la SEP, que las implicaciones derivadas de la falta de definición de la política educativa desde el diseño de la misma se ven reflejadas en las prácticas concretas en las escuelas, principalmente la falta de un currículum, materiales y procesos de gestión escolar que respondan adecuadamente a las necesidades de las escuelas multigrado, de sus estudiantes y sus docentes. Adicionalmente, se observó que el sistema educativo tampoco presenta incentivos para favorecer la asignación y permanencia de los mejores maestros en las escuelas multigrado, con lo que, en la práctica, no se cumple con el criterio de asignar elementos de mayor calidad a estas escuelas y comunidades.

Ciertamente, el análisis también dio cuenta de los importantes esfuerzos que se registran en los estados para atender de forma más pertinente y con mayor suficiencia a las necesidades de las escuelas multigrado. En los estados de Chiapas, Durango, Guanajuato, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz y Yucatán se registraron experiencias significativas al respecto, las cuales presentan bases sólidas para repensar una política nacional que focalice y responda a las escuelas multigrado, a sus estudiantes, maestros y familias.

Adicionalmente, el análisis de las experiencias en los estados de Durango, Guanajuato y Yucatán⁶⁸ permite realizar algunas reflexiones en relación con las implicaciones que tiene el diseño, desarrollo y seguimiento de tales iniciativas estatales para las escuelas. Las AEL de los tres estados han desarrollado intervenciones locales para el multigrado —basadas en las atribuciones que otorga la normatividad— a partir criterios de cobertura, inclusión, y equidad educativa. Estas entidades han desarrollado acciones relacionadas con la adecuación curricular, orientaciones didácticas, formación continua y profesionalización de docentes, gestión escolar, creación de figuras de acompañamiento y asesoría pedagógica itinerantes y descarga administrativa para los maestros.

Dichas acciones centran sus estrategias y recursos en dos aspectos. Por un lado, en la mejora y fortalecimiento de las prácticas docentes de maestros de escuelas multigrado. Por el otro, en la instauración de condiciones institucionales más favorables en los procesos de gestión escolar. Ambos tipos de intervenciones tiene como fin último elevar la calidad de los servicios educativos en los centros educativos multigrado. En estos casos, se observa el esfuerzo de los estados por alinear sus acciones a la normativa y acciones federales; sin embargo, estas experiencias, tienen limitaciones para encontrar los referentes pedagógicos, organizativos, administrativos y presupuestales en la federación para la consecución de sus programas y acciones locales. Por ello, algunas acciones no han podido ser mantenidas a lo largo del tiempo, característica que comparten con las otras cuatro entidades visitadas.

Por otra parte, el análisis de la implementación también da cuenta de la forma en que se implementa la educación comunitaria del CONAFE y las implicaciones de las fuertes limitaciones presupuestarias con las que opera. Aunque se detecta una valiosa innovación pedagógica en el modelo ABCD, en términos de su pertinencia por su focalización para multigrado y la coherencia existente entre los procesos curriculares, de formación, de supervisión y acompañamiento; también se registra insuficiencia y precariedad en relación con la provisión de materiales, infraestructura y equipamiento, así como en las condiciones de prestación del servicio.

El análisis aquí realizado presenta evidencia contundente acerca de la situación de inequidad en la que operan las escuelas comunitarias y resalta la necesidad de repensar el

⁶⁸ Una descripción más detallada de estos casos se presenta en el Anexo IV.

modelo educativo del CONAFE en el panorama general del servicio educativo, de manera que se pueda garantizar una educación de calidad para todos los estudiantes, particularmente los que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

A continuación, se presentan las conclusiones de esta evaluación, así como un conjunto de recomendaciones para la mejora de la política de educación multigrado, las cuales derivan tanto de los hallazgos del análisis cuantitativo, de diseño y de implementación, así como de un análisis y valoración de diversas alternativas de política

5. CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES PARA LA MEJORA DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN MULTIGRADO.

Esta evaluación de la política de educación multigrado identifica, caracteriza y valora las intervenciones públicas emprendidas por el Estado mexicano para ofrecer educación a las comunidades rurales y aisladas mediante este tipo de organización escolar. El abordaje de esta evaluación implicó comprender que las escuelas multigrado se encuentran atravesadas por la multiplicidad de acciones de la política de educación básica. En este sentido, se optó por asumir una visión integral sobre la política educativa y los diversos actores, ámbitos y sectores gubernamentales que intervienen e interactúan con esta, ya que se reconoce que las problemáticas de las escuelas multigrado son heterogéneas, dependiendo del tipo de servicio, nivel educativo e incluso de la situación social y geográfica de cada entidad.

En otras palabras, la complejidad del problema público que exige la formulación de una política específica de atención a la educación multigrado, requirió de un abordaje complejo para el análisis de la política pública, debido a que multigrado es un tipo de organización escolar presente en los servicios indígena, comunitario, general y telesecundarias; que además existe en los niveles de preescolar, primaria y secundaria y en contextos educativos rurales y urbanos.

Por ello, se decidió analizar las acciones públicas en sus niveles macro, meso y micro, con un enfoque específico de valoración, relacionado con criterios de pertinencia y equidad, coherencia, articulación, coordinación, adaptabilidad, suficiencia, oportunidad y eficacia. La perspectiva multinivel, el enfoque nacional y la profundización en los casos estatales que se realizó representa, por tanto, una aproximación robusta y sustentada empíricamente para valorar la política que atiende a las escuelas multigrado. Ésta permitió construir hallazgos significativos que relacionan aspectos pedagógicos, de gestión escolar, de formación de figuras educativas y condiciones de la enseñanza con los contextos particulares de las escuelas multigrado.

Este apartado retoma los principales hallazgos de la evaluación en relación con el cumplimiento al derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes, explicitando la relevancia de los análisis realizados y señalando los alcances y limitaciones de esta evaluación. Posteriormente, se presentan las recomendaciones que derivan de estos

hallazgos y de los aportes de experiencias internacionales, las cuales enriquecieron la construcción de las alternativas de mejora educativa que aquí se proponen.

Como se ha dado cuenta en este informe, las escuelas multigrado son sumamente importantes en la provisión del servicio educativo en México. Las escuelas en las que *todos sus docentes atienden a grupos multigrado* (uni, bi y tri docentes), en las que se focalizó esta evaluación, representan más de un tercio de las escuelas de educación básica públicas del país (36.7%) y atienden a más de un 1 millón 702 mil estudiantes (INEE, 2018e) que habitan en poblaciones pequeñas, generalmente rurales y aisladas. Además, cobran una mayor dimensión si también se consideran *a las escuelas con grupos multigrado*, ya que una de cada dos escuelas públicas tiene *por lo menos un grupo multigrado* (50.1%).

Estos estudiantes y sus familias se caracterizan también por encontrarse en situación de vulnerabilidad económica y social y habitar en localidades con problemáticas como la marginación, pobreza, desnutrición, flujos migratorios, conflictos sociales, y otras condiciones geográficas y demográficas que afectan la asistencia a la escuela, así como el aprendizaje y el desempeño académico de los estudiantes. A dichos factores, se suman otros intrínsecos al sistema educativo, los cuales no favorecen la calidad de los procesos educativos. Si bien estas características no son exclusivas de las escuelas multigrado, en éstas se agudizan notablemente; por ello, la política educativa se enfrenta al reto de intervenir en comunidades social y económicamente vulnerables, culturalmente muy heterogéneas e históricamente excluidas, lo cual implica desarrollar una estrategia de inclusión que articule diferentes acciones del sector educativo con otras de desarrollo social.

A partir de lo desarrollado en los capítulos anteriores, se evidencia que la política educativa mexicana integra un conjunto de decisiones que se traducen en acciones y omisiones, no necesariamente estructuradas ni estables, para atender a las poblaciones rurales con mayores desventajas. Esta política no delimita con precisión el problema público al que está dirigida y solo algunos de sus programas diagnostican el problema educativo al que pretenden dar solución. Se ha observado que muchos de sus componentes no siempre alcanzan los objetivos propuestos, debido, por una parte, a que en el diseño de la propia política no se reconocen o identifican las necesidades reales de las poblaciones a las que se dirigen, y por la otra, a que en los procesos de implementación de la política no existen recursos ni capacidades suficientes o las actividades planteadas no son adecuadas para lograr los resultados educativos esperados. Lo anterior, da cuenta de la ausencia de una

teoría de cambio, basada en evidencia, que plantee una cadena clara de supuestos conceptuales, medios y fines, así como de la naturaleza misma del hecho político, es decir, muestra cómo las diferentes instancias de gobierno no actúan de manera coordinada, racional y consistente, por lo que es posible identificar cierta desarticulación en la oferta educativa.

Como se ha señalado, esta evaluación aborda a la educación multigrado desde una perspectiva de derechos humanos, analizando la manera en que las políticas que llegan a las escuelas multigrado posibilitan, en particular, el ejercicio del derecho a la educación de NNA que habitan en comunidades rurales aisladas. Con el fin de garantizar el ejercicio pleno de este derecho, el Estado debe considerar la situación desigual de estos estudiantes, sus familias y comunidades para diseñar modelos educativos incluyentes y pertinentes que prioricen a estas poblaciones, de tal forma que los objetivos educativos sean alcanzados por todos los estudiantes. Esta priorización implica tener como punto de partida un diagnóstico preciso de las causas de la inequidad (mismas que rebasan el sector educativo) a fin de que las acciones de política atiendan a estas escuelas de manera focalizada y sea posible acelerar el progreso de las poblaciones en mayor desventaja (INEE, 2014).

Los hallazgos presentados en este informe de evaluación demuestran, sin embargo, que el derecho a la educación de estos NNA está siendo sistemáticamente vulnerado, tanto en lo correspondiente al diseño de la política, como a su implementación. Esta vulneración se deriva principalmente de la invisibilización de estas escuelas en el marco de la política educativa a nivel federal. En algunos casos, acciones federales y estatales posibilitan una mejor atención a estas instituciones y a sus estudiantes; no obstante, de manera general, existen importantes brechas de desigualdad que deben ser atendidas integralmente en todos los niveles.

Para que la educación sea de calidad se requiere que ésta posibilite el ejercicio del derecho a la educación mediante al menos tres **dimensiones: acceso a la educación, permanencia en la escuela y logros óptimos de aprendizajes relevantes, útiles y significativos para la vida**. En este sentido, los hallazgos de la evaluación permiten valorar la manera en que se posibilitan dichas condiciones desde el sistema educativo.

En relación con el **acceso**, es importante señalar que, en términos generales, el Estado mexicano provee de cobertura a la gran mayoría de los niños que habitan en zonas rurales

(INEE, 2018e) y destaca el importante despliegue del servicio comunitario del CONAFE para llegar a comunidades con un alto grado de aislamiento. En el caso de las escuelas de la SEP, se garantizan las condiciones mínimas para que se establezca la escuela y se preste el servicio (el espacio áulico, el maestro y los materiales educativos básicos). El CONAFE por su parte, hace un eficiente uso de los recursos comunitarios para promover el acceso a la educación de NNA.

Sin embargo, también existen comunidades que no cuentan con el servicio educativo y, por tanto, NNA que no asisten a la escuela (INEE, 2018c; UNICEF, 2016); así como comunidades que cuentan con el servicio educativo, pero no en todos los niveles, particularmente preescolares y secundarias. Así, el análisis sobre la oferta educativa muestra que ésta es inequitativa con respecto a las oportunidades de acceso en las zonas urbanas y menos aisladas. Adicionalmente, aunque existen algunos apoyos para la asistencia a la escuela, como las becas de los programas Prospera y Acércate a tu escuela, que contribuyen a hacer frente a las condiciones de pobreza de los contextos escolares, aún existen fuertes restricciones —como por ejemplo el trabajo infantil y la migración— que limitan el acceso para todos los NNA.

Se observa, asimismo, que las escuelas multigrado requieren una fuerte participación de las familias para su sostenimiento y funcionamiento, e incluso para su establecimiento en el caso de las escuelas del CONAFE. Si bien el fortalecimiento de la participación de las madres y padres de familia en la escuela es un aspecto positivo, se observa una carga excesiva de responsabilidad para las familias de estas comunidades que no garantiza la gratuidad educativa, lo cual puede constituirse en una barrera para el acceso a la educación —ya que el servicio puede ser suspendido por falta de colaboración de la comunidad, en el caso del CONAFE—, y como un impedimento al ejercicio de otros derechos de los habitantes de las comunidades, considerando que la educación es un derecho llave que habilita en el ejercicio de otros derechos.

Es importante señalar también que el análisis de la implementación de la política alerta acerca del importante riesgo que puede constituir en términos de acceso la “Estrategia de Consolidación de Escuelas”, la cual pretende reubicar a los estudiantes en escuelas de organización completa. Debido a que dichas escuelas están fuera de la comunidad, pueden existir barreras de acceso, como los gastos del transporte o la inseguridad en el traslado, que implicarían un riesgo para el ejercicio del derecho a la educación de los NNA de estas

comunidades. Esta estrategia también podría tener consecuencias en la permanencia en la escuela, principalmente en lo que respecta a la pertinencia cultural de la educación que reciben los estudiantes reubicados y a la participación de las familias en la escuela.

En relación con la **permanencia escolar**, la evaluación encontró diversos aspectos y procesos que condicionan la educación que reciben los NNA en las escuelas multigrado. En este sentido, existen acciones tanto de la SEP como del CONAFE que tienen implicaciones positivas en relación con la permanencia, puesto que propician condiciones favorables para el desarrollo del servicio educativo. Por ejemplo, las escuelas de la SEP son atendidas por profesionales formados como docentes y la estructura del SPD promueve la permanencia de docentes idóneos en las escuelas multigrado por, cuando menos, dos años escolares. De igual forma, las escuelas se ven favorecidas por algunos programas federales de asignación de recursos, los cuales, si bien no son específicos para escuelas multigrado, priorizan de alguna manera los contextos en los que ellas se encuentran.

Igualmente, se destaca la relevancia de la implementación de acciones estatales sobre el currículo en relación con las articulaciones curriculares para la enseñanza en grupos multigrado, así como con los procesos de formación y la producción de materiales vinculados a éstas. De igual forma, existen esfuerzos para favorecer los trayectos formativos iniciales y continuos de los docentes multigrado, en materias optativas en las Escuelas Normales, o en el caso de la especialidad en multigrado de la Escuela Normal Veracruzana.

En lo referente a la gestión, la atención a escuelas multigrado se ve favorecida tanto por la presencia de áreas o departamentos específicos para la atención a multigrado en la estructura del sistema educativo estatal, como por la existencia de estrategias de regionalización para la gestión de las escuelas, la cual incluye figuras de supervisión y acompañamiento itinerantes, como se ha implementado en las secretarías de educación de Yucatán y Guanajuato. Aunado a esto, en algunas secretarías como la de Durango, existen incentivos económicos para favorecer el arraigo y se siguen apoyando los programas compensatorios, antes financiados por fondos federales y externos, para fortalecer a las escuelas multigrado. Estos esquemas de atención institucionalizados favorecen la estabilidad de las iniciativas, a diferencia de lo reportado en estados como Veracruz y Durango, los cuales, aunque reportan importantes acciones dirigidas a escuelas multigrado,

éstas no se han mantenido a lo largo del tiempo debido a la disolución de ciertos programas o la cancelación de recursos.

En el caso del CONAFE, destaca la existencia de un modelo educativo específico para multigrado, el cual reconoce e integra los saberes y la participación de los actores comunitarios. También resulta positiva la articulación entre este modelo y los procesos de formación y acompañamiento, incluyendo, este último, el apoyo administrativo a las figuras educativas, lo cual les permite concentrarse en los aspectos pedagógicos del modelo.

En ambos casos (SEP y CONAFE) se hizo evidente la manera en que, principalmente la voluntad política y el compromiso de las autoridades locales, así como de las figuras educativas y de las comunidades, posibilita el establecimiento y desarrollo del servicio educativo.

Estas acciones, sin embargo, no constituyen una política sistemática de atención a las escuelas multigrado que responda efectivamente a las necesidades de las comunidades en las que se encuentran y garantice el ejercicio del derecho a la educación de sus NNA. En el caso de la SEP, preocupa especialmente escasa pertinencia del modelo educativo, el cual no responde a las características y necesidades de los grupos multigrado, y no atiende de forma inclusiva a estudiantes de comunidades indígenas y con discapacidad. Al contar con un modelo graduado, con una multiplicidad de asignaturas y de programas, los profesores no cuentan con las bases necesarias para el trabajo en grupos multigrado. El CONAFE, en este sentido, aunque presenta una experiencia innovadora en términos de articulación curricular para multigrado, requiere mejorar la atención en el nivel básico y para el trabajo con poblaciones indígenas y con estudiantes con discapacidad.

En las escuelas multigrado de la SEP y comunitarias del CONAFE es necesario contar con materiales educativos suficientes y adecuados a las necesidades de la enseñanza y el aprendizaje en grupos multigrado. En ambos casos existen múltiples y fuertes carencias en materia de infraestructura y equipamiento, tanto a nivel general, sobre todo en sanitarios, computadoras e internet, como específica para multigrado, por ejemplo, espacios y mobiliario adecuados para trabajar con mayor flexibilidad y en diferentes modalidades de aprendizaje.

Se registraron, además, problemas de pertinencia y suficiencia en el caso de los procesos de gestión de las escuelas multigrado de la SEP. En primer término, el rol simultáneo de

docente y directivo que tienen muchos maestros deriva en una sobrecarga de labores administrativas que va en detrimento de su función pedagógica, especialmente cuando la escuela es beneficiaria de programas de asignación de recursos de apoyo a la gestión y/o infraestructura. Las experiencias estatales en las que las figuras de supervisión brindan apoyo administrativo a los docentes resultan ser positivas en este sentido. En segundo, muchos de los supervisores atienden a demasiadas escuelas, por lo que no pueden prestar una atención continua a las escuelas multigrado y la estrategia de re zonificación planteada para modificar esta situación aún no ha sido consolidada. En tercer término, es escaso el énfasis sobre los aspectos pedagógicos de la supervisión, ya que se sigue detectando una fuerte orientación hacia los trámites administrativos y de control escolar.

Así también, se identificó que los procesos de acompañamiento a las escuelas multigrado de la SEP y, en menor medida, a las del CONAFE son insuficientes, con respecto a la frecuencia de las visitas, su duración, orientación e intensidad. Asimismo, existe una fuerte necesidad de apoyar en los costos del traslado a las figuras de supervisión y apoyo; en particular, en el caso del CONAFE, los altos costos que implica el desempeño de la función de acompañamiento limita fuertemente el ingreso y permanencia de jóvenes como figuras de acompañamiento.

Por otra parte, existe una serie de condiciones que dificultan la labor de las figuras educativas en la educación multigrado y repercuten negativamente en la experiencia educativa de los NNA. En primer lugar, el aislamiento y las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades, aunado con la falta de incentivos económicos y laborales, no favorece que los mejores maestros elijan a las escuelas multigrado como su centro de trabajo; a ello se suman las situaciones de inseguridad que afectan especialmente a las docentes mujeres. En el caso del CONAFE, además de experimentar aún mayores condiciones de aislamiento y vulnerabilidad, los montos de los apoyos son muy limitados para cubrir las necesidades de las figuras educativas.

Adicionalmente, se registró una falta de pertinencia del perfil de las figuras educativas. En el caso de la SEP los maestros no cuentan con una oferta de formación inicial ni continua específica que los apoye en el desarrollo de la práctica docente en estas escuelas, siendo que constituyen la primera práctica de enseñanza para muchos de ellos. En CONAFE, las figuras no tienen formación profesional y, en muchos casos, presentan fuertes carencias en su formación básica derivadas de su trayectoria educativa. Estas condiciones generan, en

ambos tipos de servicios una alta deserción y rotación de figuras educativas. Hay, por tanto, una fuerte necesidad de mayor acompañamiento, que apoye el desarrollo de las características pedagógicas necesarias para la enseñanza con grupos multigrado, así como de incentivos, incluidos monetarios, para que las figuras educativas permanezcan en estas escuelas.

La tercera dimensión del ejercicio del derecho a la educación es la obtención de **logros óptimos de aprendizajes** relevantes, útiles y significativos para la vida. En este sentido, aunque las escuelas multigrado presentan oportunidades significativas para el desarrollo cognitivo y personal de los alumnos, y se recogieron testimonios en el caso del CONAFE sobre las bondades del modelo en el desarrollo de la confianza y autoestima de los estudiantes, así como de expresión oral; los resultados de aprendizaje indican que, sistemáticamente los estudiantes de escuelas multigrado presenta logros de aprendizaje insuficientes y significativamente menores que sus pares que asisten a escuelas de organización completa. De igual forma, hay una mayor tasa de abandono y menor eficiencia terminal de los estudiantes que asisten a escuelas multigrado. Todo esto, aunado con la falta de modelos educativos y materiales en lengua indígena y adaptados para responder a la situación de discapacidad de los estudiantes, permite concluir que los aprendizajes desarrollados son insuficientes y no necesariamente pertinentes en relación con el contexto cultural y social de los estudiantes.

Por lo anterior, puede afirmarse que, si bien el sistema educativo mexicano ha logrado expandir su cobertura para ofrecer educación en comunidades aisladas y dispersas, una amplia mayoría de NNA que allí habitan aún encuentran vulnerado su acceso a la educación, ya que algunos no cuentan con posibilidades reales de disponer de una escuela en sus comunidades y muchos otros que sí asisten a las escuelas no cuentan con una oferta educativa de calidad. Asimismo, no se garantiza su derecho a permanecer en la escuela, puesto que no estudian en condiciones que respondan flexible y apropiadamente a sus necesidades y a sus contextos culturales y sociales diversos, no siempre reciben educación en sus lenguas maternas o no reciben una atención especial si cuentan con alguna discapacidad. Adicionalmente, tampoco tienen garantizado su derecho al logro de aprendizajes relevantes debido a que no reciben una educación pertinente, aceptable y culturalmente adecuada.

En suma, los hallazgos de la evaluación evidencian que el Estado ha desarrollado importantes esfuerzos para llevar el servicio educativo a las localidades rurales, sin embargo, éste ha sido insuficiente, al destinar escasos recursos y no garantizar el acceso universal a la educación; tampoco ha sido pertinente puesto que no contempla las particularidades de las escuelas multigrado, con lo que favorece la inequidad educativa. En este sentido, se identifica una discriminación sistémica en las políticas y prácticas institucionales del sector público, que generan desventajas comparativas para los NNA en comunidades rurales. Por tanto, se evidencian efectos acumulativos de desigualdad que amplían la brecha educativa entre las escuelas multigrado y otras que cuentan con condiciones más propicias para el aprendizaje.

Finalmente, es importante señalar que el análisis realizado en esta evaluación presenta alcances y limitaciones que deben ser considerados. Esta evaluación valora, con un enfoque nacional e integral, la política educativa que posibilita el funcionamiento de las escuelas multigrado, debido a la ausencia de una delimitación explícita de la misma, por lo cual se analizaron sus diversos componentes y dimensiones, en particular, para identificar su incidencia en la educación multigrado. En este sentido, la identificación de las ausencias y de la presencia de los principales nudos problemáticos en la política educativa para el caso de la educación multigrado fue una tarea altamente compleja y delicada, obteniendo así una valoración general a nivel nacional, con énfasis en un grupo de estados seleccionados con base en criterios relevantes.

El enfoque integral sobre la problemática se expresa, igualmente, en el tratamiento de la información para los casos de la SEP y el CONAFE. Si bien no se comparan, en sentido estricto, vertientes educativas de alcances similares, puesto que tienen lógicas, procesos y presupuestos diferentes, el abordaje de componentes y dimensiones equivalentes permitió, primero, comprender ambas intervenciones como respuestas del Estado mexicano a las necesidades educativas de las poblaciones rurales y dispersas; segundo, evidenciar los procesos y características subyacentes que generan importantes brechas educativas; y tercero, identificar las fortalezas de cada vertiente y las posibilidades de enriquecimiento mutuo.

En relación con las limitaciones de la evaluación, se destaca que no fue viable, por razones de tiempo y recursos, analizar de manera más profunda las características particulares y las diferencias entre las escuelas multigrado; por ejemplo, las problemáticas específicas

que diferencian a una escuela multigrado con presencia de NNA indígenas o migrantes, o el nivel de complejidad que representa la articulación curricular para atender a niños y niñas en preescolar multigrado o a adolescentes en escuelas telesecundarias, entre otras. Resultaría conveniente, por tanto, desarrollar evaluaciones futuras que focalicen los resultados en el tipo de escuela multigrado —general, indígena, migrante y telesecundaria— y sus diferentes niveles —preescolar, primaria, secundaria y multinivel, así como en las posibles diferencias derivadas de su ubicación geográfica, especialmente en relación con el grado de aislamiento. Del mismo modo, sería importante realizar estudios en profundidad en estados con una amplia población rural y escuelas multigrado, no abordados en el trabajo de campo de esta evaluación como Oaxaca, Guerrero, Tabasco o Michoacán.

Otro aspecto que no fue posible incluir en esta evaluación fue la perspectiva de los estudiantes, debido a que ello requería implementar otro tipo de técnicas de recolección de información y ampliar los tiempos de la evaluación. A pesar de que se tuvieron conversaciones informales con los NNA durante las visitas a las escuelas, la evaluación se enfocó en los diseñadores e implementadores de la política —autoridades, responsables, figuras de supervisión y apoyo, figuras docentes y padres de familia. No obstante, la incorporación de la visión de los estudiantes en evaluaciones futuras permitiría profundizar en los alcances y pertinencia del servicio educativo, desde la perspectiva de sus principales beneficiarios, y complementar la valoración acerca de las condiciones que el Estado establece para garantizar el derecho a la educación de estos NNA.

5.1 Lecciones aprendidas en educación rural y multigrado en México y otros países

Con el objeto de enriquecer la construcción de recomendaciones viables para normar e institucionalizar las acciones públicas dirigidas hacia la educación multigrado, de manera que se garantice la educación de calidad y equidad de los niños, niñas y adolescentes mexicanos que asisten a estas escuelas, se realizó un breve análisis de experiencias internacionales en países donde también existe educación multigrado.

La educación multigrado existe en diferentes países del mundo entre los que se encuentran Argentina, Bangladesh, Colombia, Estados Unidos, Finlandia, Uruguay y Reino Unido. Esta modalidad está en los orígenes del sistema educativo formal de diversos países: lo que hoy

es un sistema casi generalizado organizado en niveles, grados y asignaturas, se inició con escuelas de una sola aula, un único maestro y estudiantes de diversas edades, los cuales aprendían conjuntamente. Actualmente, la escuela multigrado sigue extendida en el mundo, no solo en los 'países en desarrollo' sino también en los 'países desarrollados', a menudo funcionando como una “mala escuela graduada”, al no contar con las condiciones y los apoyos necesarios (R. Torres, 2016). En otras ocasiones, sin embargo, el sistema multigrado se establece también como una opción pertinente y valiosa para el ejercicio del derecho a la educación de los estudiantes. Como parte del análisis, se revisaron los casos que se presentan a continuación (tabla 23).

Tabla 23. Experiencias internacionales y nacionales relevantes de educación rural y multigrado

Experiencias internacionales	Países
Políticas y programas nacionales específicos para la educación rural	Argentina, Perú, Colombia, Cuba y Uruguay
Concentración de escuelas	Ecuador, Chile y Colombia
Escuelas multi-edad y no-graduadas de excelencia educativa (Summerhill y One Room Schools)	Reino Unido y Estados Unidos
Innovación con visión sistémica: a) curricular, b) capacitación, c) administrativo, y d) comunitario (Escuela Nueva y escuelas rurales en Finlandia)	Colombia y Finlandia
Acciones afirmativas de género y participación de organizaciones de la sociedad civil en la oferta educativa (Escuelas No-Formales del BRAC Education Programme)	Bangladesh

Fuente: Elaboración propia.

A partir de la revisión realizada se observa que, si bien los países tienen sistemas educativos distintos, organizaciones territoriales diversas y trayectorias didácticas diferentes, las experiencias a nivel mundial demuestran que las escuelas multigrado, aunque en muchos casos se sitúan en contextos de marginación social, no tienen por qué ser escuelas de baja calidad. En estas experiencias, destacan los siguientes aspectos:

- La organización multigrado representa una solución adecuada para localidades - rurales o urbanas- con población escasa, debido a que la calidad de una escuela no reposa en el número de docentes sino en su formación, y en la disponibilidad de materiales y metodologías apropiadas para la enseñanza y el aprendizaje en este tipo de entorno.

- Los sistemas educativos requieren reconocer las características e importancia de la ruralidad, ya que existen particularidades históricas, sociales, culturales e institucionales, que necesitan ser tratadas mediante estrategias educativas específicas.
- Las escuelas multigrado pueden ser una alternativa pedagógica innovadora y ofrecer ventajas para el aprendizaje debido a que la diversidad de edades de los estudiantes permite estimular la empatía, la cooperación, la responsabilidad, la autodisciplina y la autoestima.
- Estas escuelas cumplen funciones simbólicas para los niños y sus comunidades, generando cohesión social al volverse un importante punto de encuentro.

Las experiencias revisadas dan cuenta de la pertinencia de la educación multigrado en contextos rurales y comunidades aisladas, y aportan elementos estimulantes para proponer transformaciones en México. A partir de dichas experiencias y de los hallazgos de la presente evaluación se realizó un ejercicio que valoró diferentes alternativas de políticas públicas para mejorar la educación multigrado, el cual se resume a continuación.

5.2. Análisis y selección de alternativas de mejora

Con el propósito de elaborar recomendaciones viables y pertinentes se efectuó un análisis de alternativas de políticas en el que se definió, en primer lugar, lo que sucedería si no existieran cambios —alternativa 0— y, posteriormente, se construyeron cuatro alternativas posibles de transformación, las cuales fueron valoradas en términos pedagógicos, de gestión de recursos y de implicaciones sobre la equidad educativa.⁶⁹ De manera breve, las características de las alternativas consideradas fueron las siguientes:

Tabla 24. Alternativas de política

Alternativa 0. Mantener el <i>status quo</i>
Se basa en mantener el sistema tal y como está. No obstante, el análisis prospectivo realizado destaca que elegir esta opción conlleva a la invisibilización de las escuelas multigrado en la política educativa y a mantener las brechas de inequidad entre estas escuelas y las de organización completa. Esta estrategia, aunque mantiene el acceso de los estudiantes rurales a los servicios educativos, tiene consecuencias negativas en relación con la calidad de la educación que estos estudiantes reciben.

⁶⁹ En el anexo IV se presenta el análisis que se realizó sobre las ventajas y desventajas que podría representar cada una de estas alternativas.

Alternativa 1. Llevar la escuela de organización completa a las comunidades rurales aisladas
Se propone transformar a las escuelas multigrado tri, tetra y penta docentes en escuelas de organización completa. Con esta alternativa se busca que las escuelas en comunidades rurales cuenten con un maestro por cada grado escolar en que se encuentren los niños, independientemente del número de alumnos por grado. Esta alternativa implica también contar con un director y con otros servicios como las USAER. Para incrementar su factibilidad presupuestal no se propone brindar este servicio a escuelas uni o bi docentes, debido a su alto costo; pero aún en el caso propuesto resulta una alternativa altamente onerosa.
Alternativa 2. Llevar a los niños a las escuelas de organización completa
Propone ampliar y fortalecer la política de consolidación de escuelas. En ella, se cierran escuelas multigrado y sus estudiantes son integrados en una escuela de organización completa relativamente cercana. Así, deben trasladarse de sus comunidades de origen a su nueva escuela, donde serán distribuidos por grado escolar. Se trata de una opción viable en tanto se garanticen que la escuela receptora tendrá elementos de calidad y una intervención con enfoque multicultural, inclusivo, con perspectiva de género, basada en el interés superior de la niñez. Esta opción, sin embargo, tiene debilidades ya probadas en otras experiencias, como el posible desarraigo de los NNA de sus comunidades de origen, la posible discriminación cultural y lingüística de estudiantes indígenas, en caso de no asistir a una escuela indígena, y la limitación de la participación de las familias. En este sentido, sería una alternativa costosa en términos sociales y culturales.
Alternativa 3. Cambios progresivos al sistema educativo para mejorar la pertinencia de la educación multigrado
Busca realizar modificaciones en términos curriculares, de gestión escolar y de desarrollo profesional a corto, mediano y largo plazo en componentes principales del sistema educativo con el objetivo de atender a las principales fallas y carencias de estas escuelas, así como mejorar la pertinencia y equidad de este tipo de educación. Esta podría ser la opción más factible en términos presupuestarios, que además atendiera de manera importante las principales carencias de estas escuelas.
Alternativa 4. Centrarse en los NNA, sus comunidades y territorios
Plantea una política para la atención educativa de poblaciones rurales basada en un enfoque de derechos humanos. Propone reorganizar los servicios educativos y su gestión en función de las necesidades de los contextos rurales y de sus habitantes. Implica una descentralización administrativa y una toma de decisiones participativa entre actores estatales y comunitarios para definir el tipo de servicio educativo que se requiere y sus características. Requiere también una articulación intersectorial que garantice las condiciones de aprendizaje de los NNA que habitan zonas rurales. Esta opción fue valorada como la mejor en términos de beneficio social.

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de alternativas realizado (ver Anexo V).

5.3. Recomendaciones de política

A partir del análisis anterior, se seleccionaron la tercera y la cuarta alternativas como las más viables y apropiadas para mejorar y fortalecer el trabajo de las escuelas multigrado. Ambas, sin embargo, presentan implicaciones diferenciadas en relación con el tipo de

acciones públicas que deben realizarse. La tercera opción — Cambios progresivos al sistema educativo para mejorar la pertinencia de la educación multigrado— podría concebirse como la más viable en las condiciones actuales, puesto que mantiene la estructura del servicio educativo y propone modificaciones graduales al sistema educativo para mejorar la pertinencia de la educación multigrado; sin embargo, la cuarta opción — Centrarse en los NNA, sus comunidades y territorios—constituye la opción más deseable, que requiere de procesos de reestructuración a más largo plazo. Bajo esta lógica y sobre la base de los hallazgos presentados en los capítulos anteriores se proponen dos principios que deben orientar la política y las transformaciones a realizar:

- **Priorizar a las escuelas multigrado en la normatividad y en los instrumentos de política respectivos.** Una educación con equidad necesita responder a la diversidad de escenarios de las escuelas multigrado, lo que implica diseñar acciones específicas para garantizar la pertinencia de la educación para las poblaciones rurales y dispersas.
- **Transformar la cultura y prácticas institucionales de los actores educativos en todos los niveles, de manera tal que se garantice el enfoque de derechos.** Implica privilegiar el interés superior de la niñez en las decisiones públicas, desde el aula hasta las instancias de toma de decisiones, eliminando toda forma de discriminación y garantizando la igualdad en el derecho a la educación para todos los NNA.

Recomendaciones asociadas con la alternativa 3 relativa a la implementación de “cambios progresivos al sistema educativo para mejorar la pertinencia de la educación multigrado”

Las recomendaciones para mejorar la política educativa correspondiente a las escuelas multigrado bajo la tercera alternativa: *cambios progresivos al sistema educativo para mejorar la pertinencia de la educación multigrado* son las siguientes:

1. Elaborar una adecuación curricular nacional para la educación multigrado, con enfoque intercultural e inclusivo, que recupere las experiencias desarrolladas en las secretarías de educación estatales y el CONAFE en la materia, diseñar materiales

educativos acordes a ésta y asegurar su efectiva distribución para no ocasionar costos a la comunidad escolar.

2. Promover la pertinencia en la formación inicial y continua de las figuras docentes para la educación multigrado, lo que implica desarrollar capacidades pedagógico-didácticas en relación con la articulación curricular, la inclusión e interculturalidad. Además, se deben implementar diversos mecanismos (tutorías, redes colegiadas en consejos técnicos, etcétera) para fortalecer la formación continua.

3. Desarrollar una gestión escolar diferenciada para grupos y escuelas multigrado, que:

- a) se adapte a cada organización escolar (uni, bi, tridocente, etcétera) y flexibilice de forma efectiva el calendario y la jornada escolar;
- b) reduzca la carga administrativa a los maestros, a través de figuras de apoyo (itinerantes, docentes auxiliares, servicio social, etcétera) y de herramientas tecnológicas;
- c) mejore las condiciones de trabajo docente, mediante incentivos para la atracción y permanencia de los mejores maestros, mecanismos de prevención y atención de la violencia, y condiciones dignas de vivienda;
- d) dote de espacios y equipamiento específico, acorde a la organización escolar multigrado, y otorgue recursos para su mantenimiento y operación;
- e) involucre procesos participativos en la comunidad educativa y garantice la gratuidad del servicio educativo.

4. Transformar la intervención educativa del CONAFE, a partir de:

- a) una mayor asignación presupuestal para garantizar el acceso de todos los NNA a la escuela, condiciones de igualdad de oportunidades, trato y logro de aprendizajes, así como la gratuidad del servicio educativo.
- b) fortalecer el Modelo educativo ABCD, mediante la incorporación del enfoque bilingüe y de inclusión educativa, la promoción de la alfabetización inicial, así como del diseño y dotación de materiales educativos pertinentes y suficientes.

El análisis prospectivo de la situación educativa, sin embargo, hace notar que, aunque los cambios propuestos representan transformaciones importantes para la mejora de la situación de las escuelas multigrado e incrementan la posibilidad de fortalecer la educación de sus estudiantes, la calidad en los aprendizajes está asociada a una multiplicidad de factores internos y externos al sistema educativo, por lo que su mejora implica un abordaje integral y complejo. Sería, por tanto, insuficiente plantear estrategias que únicamente compensen o fortalezcan las acciones públicas existentes, puesto que dichas acciones no necesariamente tendrían impacto en la reducción de la desigualdad educativa.

Se requiere, por tanto, como lo propone la alternativa 4 —Centrarse en los NNA, su comunidades y territorios— acciones a más largo plazo que impliquen un reconocimiento especial de la educación rural basada en un enfoque de derechos humanos.

Recomendaciones asociadas con la alternativa 4 relativa a “Centrarse en los NNA, su comunidades y territorios”

Se sugiere una reestructura de la oferta educativa, desde la **normatividad y su correspondiente asignación presupuestaria**, para las comunidades rurales aisladas, de las que las escuelas multigrado constituyen una parte fundamental.⁷⁰ En este sentido, se requiere establecer acciones que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación de las NNA en comunidades rurales, a partir de dos orientaciones fundamentales:

- Cualquier decisión de política pública requiere privilegiar el **interés superior de la niñez**, lo cual implica la gratuidad de la educación, las mejores condiciones para el aprendizaje y los mejores maestros; y
- **Una visión integral de lo rural** que implica responder no solo a sus desafíos y carencias, sino reconocer los derechos culturales y la participación de sus poblaciones indígenas, mestizas y/o migrantes.

⁷⁰ Basada en los hallazgos de la evaluación de la política de educación multigrado desarrollada en este informe y en la “Propuesta de acciones para la atención educativa a la población del ámbito rural” del Ministerio de Educación del Perú (2018).

Esta propuesta plantea cuatro grandes recomendaciones y sus correspondientes estrategias, en cuya formulación se integran las recomendaciones anteriores, que pudieran ser consideradas recomendaciones a corto plazo, bajo una visión más integral:

- I. ***Desarrollar una gestión territorial de los servicios educativos*** a partir de un diagnóstico participativo de las necesidades educativas locales y adaptado a la organización escolar.

Estrategias específicas:

1. Diversificar la oferta educativa multigrado a través de:
 - Transformar escuelas unidocentes y comunitarias en, al menos, escuelas bi docentes mediante la asignación de otro maestro;
 - Promover el uso compartido y equitativo de espacios escolares existentes en una misma comunidad;
 - Llevar servicios educativos a las comunidades de menos de 100 habitantes mediante innovaciones tecnológicas.
 2. Regionalizar la distribución de insumos clave, como materiales e información, sin generar cargas económicas a las familias de las comunidades rurales y a los maestros;
 3. Rezonificar la supervisión y acompañamiento en función de la cantidad de escuelas y su dispersión;
 4. Establecer redes educativas rurales que incluyan figuras de apoyo administrativo y pedagógico itinerantes, que disminuyan la carga administrativa de los docentes rurales, y favorezcan un servicio integral que provea educación física, artística e inglés, y atención a NNA con discapacidad;
 5. Flexibilizar de forma efectiva el calendario y la jornada escolar en cada escuela, adaptándose a las condiciones climatológicas, culturales y sociales de los contextos rurales.
- II. ***Garantizar trayectorias educativas exitosas con base en la diversidad cultural y el desarrollo de los estudiantes***, mediante un currículo y materiales flexibles y pertinentes para la población rural, así como atención pedagógica diferenciada.

Estrategias específicas:

1. Promover la educación inicial en comunidades rurales para sentar las bases del aprendizaje en la educación básica;
2. Garantizar la gratuidad y calidad de la educación comunitaria mediante la transformación del servicio educativo y la integración de sus escuelas a todas las acciones de la política educativa de la Subsecretaría de Educación Básica;
3. Elaborar adecuaciones curriculares con sus correspondientes materiales para la educación multigrado y/o indígena, con enfoque intercultural y asegurando una educación bilingüe en las escuelas indígenas. Dichas adecuaciones deben realizarse a nivel nacional, recuperando las experiencias de las secretarías de educación estatales y el modelo ABCD del CONAFE;
4. Establecer mecanismos y figuras de apoyo a las escuelas para la atención a estudiantes con discapacidad y rezago (nivelación y reinserción escolar) que considere las características y necesidades de los estudiantes (indígenas, migrantes, etcétera).

III. Mejorar la especialización y la práctica de los docentes rurales y otras figuras educativas por medio de la atracción y retención de los mejores maestros y de procesos de formación pertinentes para la educación rural y multigrado (articulación curricular, adaptabilidad a las necesidades de los estudiantes y sus contextos, interculturalidad, inclusión, participación estudiantil y comunitaria).

Estrategias específicas:

1. Desarrollar contenidos y espacios particulares para la enseñanza en multigrado como parte de la formación inicial de docentes;
2. Implementar modalidades diversas de formación continua, recuperando experiencias estatales, que permitan el acceso de los maestros rurales a los procesos de formación en igualdad de condiciones;
3. Proveer incentivos para la selección y permanencia de los docentes en escuelas rurales; por ejemplo, otorgar un apoyo económico para que los docentes permanezcan al menos

tres años y que, al término de ellos, tengan preferencia en la elección de un nuevo centro de trabajo, en caso de solicitarlo.

IV. *Garantizar el desarrollo integral de los estudiantes a partir de la articulación intersectorial y la dotación de recursos básicos y suficientes.*

Estrategias específicas:

1. Establecer acciones para garantizar el acceso a una alimentación adecuada y servicios de salud de calidad para estudiantes y docentes;
2. Generar mecanismos intersectoriales para la mejora de la convivencia social y escolar, así como la prevención y atención a la violencia;
3. Proveer de infraestructura adecuada y servicios básicos a las escuelas (luz eléctrica, agua potable, desagüe y tecnologías de la información y comunicación);
4. Asegurar que los recursos educativos (espacios, materiales, equipamiento y su mantenimiento) sean suficientes y adecuados para las características de los estudiantes, tipo de escuela y localidades.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. F. (2003). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arteaga, P. (2011). *Los saberes docentes de maestros en primarias con grupos multigrado*. México: COMIE.
- Backhoff, E., et al. (2006). *El aprendizaje del español y las matemáticas en la educación básica en México. Sexto de Primaria y Tercero de Secundaria*. México: INEE
- Bakx, A.; Koopman, M.; de Kruijf, J. y den Brok, P. (2015). "Primary school pupils' views of characteristics of good primary school teachers: an exploratory, open approach for investigating pupils' perceptions", *Teachers and Teaching*, 21:5, 543-564
- Banco Mundial. (2019). *Datos de libre acceso del Banco Mundial* [base de datos]. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/>
- Bardach, E. (1981). Problems of Problem Definition in Policy Analysis. En J. Cresine, *Research in Public Policy Analysis and Management*. Greenwich: AIJAI.
- Blanco, R. (2008). *Eficacia escolar y factores asociados en América Latina*. Santiago: OREALC/ UNESCO.
- Bustos, A. (2007). Enseñar en la escuela rural aprendiendo a hacerlo. Evolución de la identidad profesional en las aulas multigrado. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación*, 11(3), 1-25.
- Calvo, M., & Meza, A. (2008). Cap. 4. Supervisión escolar, normatividad y funciones. En B. García Cabrero & C. (coord.) Zendejas-Frutos, *Hacia un nuevo modelo de supervisión escolar para las primarias mexicanas*. México: INEE.
- CDESC. Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). *Observación general Nº 11. Planes de acción para la enseñanza primaria (artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. Recuperado de https://confdts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN11
- Cevallos, P. (2016). Cambiar la arquitectura institucional del sistema escolar para mejorar la calidad educativa en Ecuador. En A. Arellano (Ed.), *Hacia una sociedad educadora: Propuestas para el debate* (pp. 54-79). Recuperado de <http://www.grupofaro.org/content/hacia-una-sociedad-educadora-propuestas-para-el-debate>
- Chaves, P., & Ramírez, R. (2006). *Análisis crítico de las evaluaciones de los programas compensatorios, 1994-2004*. México D.F.: CONAFE.
- CONAFE. Consejo Nacional de Fomento Educativo. (2014). *Diagnóstico del Programa E066 Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria*. Recuperado de www.gob.mx/sep/documentos/e066-prestacion-de-servicios-de-educacion-inicial-y-basica-comunitaria-diagnosticos
- CONAFE. Consejo Nacional de Fomento Educativo. (2016). *Decreto por el que se reorganiza el CONAFE 2016*. Recuperado de www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5430456&fecha=18/03/2016
- CONAFE. Consejo Nacional de Fomento Educativo. (2016a). *Lineamientos de Operación del Programa Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica bajo el Modelo de Educación Comunitaria*. México: Autor.
- CONAFE. Consejo Nacional de Fomento Educativo. (2016b). *Marco Curricular De La Educación Comunitaria Modelo ABCD*. Recuperado de www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/411245/Marco_Curricular.pdf

- CONAFE. Consejo Nacional de Fomento Educativo. (2016c). *Recomendaciones para la formación, la asesoría y el acompañamiento a figuras de educación comunitaria*. Autor.
- CONAFE. Consejo Nacional de Fomento Educativo. (2016d). *Reglas de operación del Programa Educación Inicial y Básica Comunitaria para el ejercicio fiscal 2017*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/183639/Reglas_de_Operaci_n_2017_E_066.pdf
- CONAFE. Consejo Nacional de Fomento Educativo. (2017a). *Formación para la docencia*. Recuperado de www.gob.mx/conafe/acciones-y-programas/formacion-para-la-docencia
- CONAFE. Consejo Nacional de Fomento Educativo. (2017b). *Manual de organización del CONAFE 2017*. Recuperado de dof.gob.mx/nota_to_doc.php%3Fcodnota%3D5497574
- CONAFE. Consejo Nacional de Fomento Educativo. (2017c). *Reglas de operación del Programa Educación Inicial y Básica Comunitaria para el ejercicio fiscal 2018*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/286181/2017_12_30_MAT_sep8a11_C.pdf
- CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012). *Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)*. Recuperado de CONEVAL website: www.Conafe.gob.mx/evaluacionesexternas/2011-2012/EVALUACION-ACCIONESCOMPENSATORIAS-S084-2011-2012.pdf
- CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2017a). *La pobreza en los municipios de México, 2015*. Presentado en México. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza_municipal/Presentacion_resultados_pobreza_municipal_2015.pdf
- CONEVAL (2017b). *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2016*. Consultado en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_16/Pobreza_2016_CONEVAL.pdf
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (2017). *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*. DOF. Recuperado de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- Del Castillo-Alemán, G. (2012). Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y Gobernanza. *Magis. Revista Internacional de Investigación en Educación*, 4(9), 637-652.
- Ezpeleta, J. (1989). *Escuelas y maestros: condiciones del trabajo docente en Argentina*. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000084204>
- Ezpeleta, J. (1997). Algunos desafíos para la gestión de las escuelas multigrado. *Revista Iberoamericana de Educación*, 15(septiembre-diciembre), s.p.
- Ezpeleta, J. (2006). La gestión pedagógica. En I. Fuenlabrada & E. (coord. Weiss, *Las prácticas escolares y docentes en las escuelas multigrado de la educación primaria. Informe de investigación* (pp. 23-48). México: CONAFE/ DIE-CINVESTAV.
- Ezpeleta, J., & Weiss, E. (2000). *Cambiar la escuela rural. Evaluación cualitativa del Programa para Abatir el Rezago Educativo*. México: DIE-CINVESTAV.
- Giménez, G. (2012). El problema de la generalización en los estudios de caso. *Cultura y representaciones sociales*, 7(13), 40-62.
- González, J. (2009). La función del Asesor Técnico Pedagógico en la gestión educativa. En Y. (coord. López, *La asesoría técnico pedagógica en la educación básica. Diagnóstico, pronóstico y alternativas* (pp. 121-152). México: UPN.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (en prensa). *Informe de evaluación de las intervenciones públicas y programa de escuelas multigrado*. México: INEE.

- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2014). *El derecho a una educación de calidad. Informe 2014.* Recuperado de <https://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/239/P1D239.pdf>
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2015a). *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica.* Recuperado de www.inee.edu.mx/images/stories/2015/directrices/Directrices-0915.pdf
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2015b). *Los docentes en México, Informe 2015.* México: Autor.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2015c). *Modelo de Evaluación de Políticas y Programas Educativos. Documento de Trabajo.* México: Autor.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2015d). *PLANEA. Resultados Nacionales 2015.* Recuperado de www.inee.edu.mx/images/stories/2016/planea/Planea10.pdf
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2016a). *Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje desde la perspectiva de los Derechos Humanos. Documento conceptual y metodológico.* México: Autor.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2016b). *Evaluación de la implementación del componente de tutorías a docentes que ingresaron al Servicio Profesional Docente en el ciclo escolar 2014-2015.* Recuperado de www.inee.edu.mx/portalweb/suplemento12/evaluacion-tutorias-a-docentes-spd-2014-2015.pdf
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2016c). *Infraestructura, mobiliario y materiales de apoyo educativo en las escuelas primarias.* México: Autor.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2016d). *Marco General de Escuelas 2015-2016 [base de datos interna].* México: Autor.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2016e). *Reporte general de resultados de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) 2014.* México: Autor.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2017a). *Evaluación de la política educativa dirigida a la población indígena en educación básica.* Recuperado de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P2/P/100/P2P100.pdf>
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2017b). *Marco General de Escuelas 2016-2017 [base de datos interna].* México: Autor.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2017c). *Panorama educativo de la población indígena y afrodescendiente.* México: INEE.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2017d). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2016.* Recuperado de www.publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/115/P1B115.pdf
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2017e). *Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora Educativa de Escuelas Multigrado (PRONAEME).* Recuperado de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/E/303/P1E303.pdf>
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2018a). *Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica.* México: Autor.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2018b). *Estudios y evaluaciones de la política de infraestructura física educativa.* En INEE, *Estudios y evaluaciones de políticas y*

- programas educativos 2014-2018.* Recuperado de www.inee.edu.mx/images/stories/2019/Gaceta/suplemento/Suplemento5.pdf
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2018c). *La educación obligatoria en México. Informe 2018.* Recuperado de www.publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/I/243/P1I243.pdf
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2018d). *Lineamientos para llevar a cabo la evaluación para el ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2018-2019. LINEE-13-2017.* Recuperado de dof.gob.mx/nota_to_doc.php%3Fcodnota%3D5510083
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2018e). *Panorama Educativo de México 2017.* Recuperado de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/116/P1B116.pdf>
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2018f). *Planea resultados nacionales 2018 6º de primaria.* Recuperado de https://www.inee.edu.mx/images/stories/2018/planea/PLANEA06_Rueda_de_prensa_27nov2018.pdf
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2018g). *Romper el círculo de pobreza del contexto y de la oferta educativa.* Recuperado de <https://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/723/P1C723.pdf>
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015a). Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015. Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de INEGI website: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078966.pdf
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015b). Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015. Recuperado de INEGI website: www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/
- INIFED. Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa. (2015). *Cédulas de Información Técnica (CIT). Base de datos 2013-2015.* México: Autor.
- INSP. Instituto Nacional de Salud Pública. (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados nacionales.* Recuperado de <https://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012Resultados-Nacionales.pdf>
- Jacobo, H., Ibarra, E., & Armenta, M. (2016). Una aproximación teórico-metodológica para la sistematización de buenas prácticas del aprendizaje-servicio. *Educación y Diversidad, 10*(2), 101-114.
- Juárez, D. (2013). *Educación rural en Finlandia, Cuba y Colombia: experiencias para México.* México: Benemérita y Centenaria Escuela Normal/Red de Investigadores Educativos de San Luis Potosí.
- Juárez, D. (2017). Percepciones de docentes rurales multigrado en México y El Salvador. *Sinéctica, 49*, 1-16.
- Juárez, D., & Rodríguez, C. (1-15). Factores que afectan a la equidad educativa en escuelas rurales de México. *Pensamiento Educativo, 53*(2).
- Juárez, D., Vargas, P., & Vera, J. (2015). Condiciones de trabajo y prácticas didácticas de profesores que atienden escuelas primarias rurales en México. *Senderos Pedagógicos, 6*(enero-diciembre), 15-27.
- Levine, D.M., Stephan, D.; Krehbiel, T.& Berenson, M. (2008). *Statistics for Managers Using Microsoft Excel. Fifth Edition.* Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

- Little, A. (2004). Access and Achievement in Commonwealth Countries: Support for Learning and Teaching in Multigrade Classrooms. En S. Matlin (Ed.), *Commonwealth Education Partnerships*. Londres: TSO.
- López, D. (2019). Cursos comunitarios de CONAFE. En S. Schmelkes & G. Aguila (coord.), *La educación multigrado en México*. México: INEE.
- López, N. (2008). *Políticas de equidad educativa en México: análisis y propuestas*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- López, N. (Coord.); Corbetta, S. y Steinberg, C. (2006) *Los contextos sociales de las escuelas primarias en México*. CONAFE: México.
- Lugo, M., & Ithurburu, V. (2017). *Diplomado en Evaluación de la Gestión Educativa Módulo 1. Enfoques y tendencias sobre la Gestión Educativa. Material del curso*. INEE, UNESCO, IIEP.
- Medrano Camacho, V.; García Cruz, L.; Ramos Ibarra, E.a; Pérez Miranda, M. y Robles Vásquez, H. (2019). Presencia y evolución del número de escuelas multigrado en México: preescolares y primarias generales e indígenas, telesecundarias y secundarias para migrantes. En S. Schmelkes & G. Aguila (coord.), *La educación multigrado en México*. México: INEE.
- Mendieta Melgar, G., Castro, M., Priego Vázquez, L., & Perales Franco, C. (2019). La política educativa para escuelas multigrado: análisis del diseño. En S. Schmelkes & G. Aguila (coord), *La educación multigrado en México*. México: INEE.
- Merino, M. (2016). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Ministerio de Educación Argentina. (s/f). *La educación en contextos rurales*. Recuperado de http://www.chubut.edu.ar/descargas/recursos/rural/contextos_rurales.pdf
- Ministerio de Educación del Perú. (2018). *Propuesta de acciones para la atención educativa a la población del ámbito rural*. Perú: Autor.
- Moreno Botello, R., & Pansters, W. (2006). *35 años del CONAFE. Historia, contexto educativo y políticas institucionales*. México: CONAFE.
- OIT. Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales número 169*.
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. (1979). *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*.
- Popoca, C. (2014). *Reforma educativa y equidad, deuda del Estado mexicano: el caso de las escuelas multigrado*. Presentado en VI Congreso Internacional Identidad Cultural y Desarrollo Social en la Contextualización Curricular, Oaxaca. Recuperado de www.reeducacionrural.mx/lineas-de-investigacion/procesos-de-aprendizaje/reforma-educativa-y-equidad-deuda-del-estado-mexicano-el-caso-de-las-escuelas-multigrado/
- Rockwell, E., & Garay, C. (2014). Las escuelas unitarias en México en perspectiva histórica: un reto aún vigente. *Revista Mexicana de Historia de la Educación*, II (3), 1-24.
- Rosas, L. (2003). *Aprender a ser Maestro Rural. Un análisis de su formación y de su concepción pedagógica*. México: CEE/Fundación para la Cultura del Maestro del SNTE.
- Rosas, L. (2006). Hacia un nuevo paradigma para la escuela multigrado. La experiencia de un grupo de maestros en búsqueda. En L. (coord. Rosas, *La Educación Rural en México*. México: CEE/CREFAL/Fundación Ayuda en Acción.
- Roth, A. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Schmelkes, S., Cervantes, M., Spravkin, P., Gonzalez, P., & Marquez, M. (1979). Estudio exploratorio en la participación comunitaria en la escuela básica formal. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 9(4), 31-70.

- Schmelkes, S. & Aguila, G. (coord.) (2019) *La educación multigrado en México*. México: INEE.
- Sen, A. (2005). Human Rights and Capabilities. *Journal of Human Development*, 6(2), 151-166.
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (1971). Decreto de creación del CONAFE 1971. México: DOF 10 septiembre.
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2005). *Propuesta Educativa Multigrado*. México: Autor.
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2006). *Escuelas multigrado. Retos y necesidades de cambio en las escuelas multigrado. Estudio exploratorio*. México: Autor.
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2010). *La telesecundaria en México: un recorrido histórico por sus datos y relatos*. México: Autor.
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2011). *Acuerdo número 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica*. México: DOF 19 agosto.
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2013). *Decreto por el que se expide la Ley General de Servicio Profesional Docente*. Recuperado de www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_servicio_profesional_docente.pdf
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2014). *Acuerdo número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5335233&fecha=07/03/2014
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2015a). *Acuerdo número 24/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2016*. Recuperado de www.dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5422013
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2015b). *Diplomado Una supervisión efectiva para la mejora de los aprendizajes de nuestros alumnos*. *Página web*. Recuperado de www.gob.mx/sep/documentos/diplomado-una-supervision-efectiva-para-la-mejora-de-los-aprendizajes-de-nuestros-alumnos
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2015c). *Diplomado «Una supervisión efectiva para la mejora de los aprendizajes de nuestros alumnos»*. *[página web]*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sep/documentos/diplomado-una-supervision-efectiva-para-la-mejora-de-los-aprendizajes-de-nuestros-alumnos>
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2015d). *Reforma Educativa*. México: Autor.
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2016a). *Acuerdo número 02/05/16 por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación*. Recuperado de www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436739&fecha=11/05/2016
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2016b). *Acuerdo número 14/09/16 por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2016, emitidas mediante diverso número 24/12/15*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5453836
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2016c). *Acuerdo número 27/12/16 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468071&fecha=29/12/2016
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2016d). *Marco general para la organización y el funcionamiento de la Tutoría en Educación Básica*. México: Autor.
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2017a). *Acuerdo número 07/06/17 por el que se establece el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Básica: Aprendizajes clave para la educación integral*. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5488475&fecha=29/06/2017

- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2017b). *Acuerdo número 08/08/17 que modifica el diverso número 02/05/16 por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación, publicado el 11 de mayo de 2016.* Recuperado de www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5494924&fecha=24/08/2017
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2017c). *Acuerdo número 15/10/17 por el que se emiten los Lineamientos para la organización y funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares de Educación Básica.* Recuperado de www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5500755&fecha=10/10/2017
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2017d). *Acuerdo número 19/12/17 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2018.* Recuperado de www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5500755&fecha=10/10/2017
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2017e). *Acuerdo número 21/12/17 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo para el ejercicio fiscal 2018.* Recuperado de www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509130&fecha=27/12/2017
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2017f). *Acuerdo número 24/12/17 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa.* Recuperado de www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509544&fecha=29/12/2017
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2017g). *Acuerdo número 29/12/17 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Educación Inicial y Básica Comunitaria para el ejercicio fiscal 2018.* Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/399680/ROP_2018_E066.pdf
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2018a). *Acuerdo número 11/05/18 por el que se emiten los Lineamientos para el desarrollo y el ejercicio de la autonomía curricular en las escuelas de educación básica del Sistema Educativo Nacional.* México: DOF 07 agosto.
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2018b). *Calendario Escolar.* México: Autor.
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2018c). *El Sistema Básico de Mejora.* Recuperado de <https://educacionbasica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/201808/201808-RSC-kMtoXwe9X5-Sistema2018-19.pdf>
- SEP. Secretaría de Educación Pública. (2018d). *Escuelas de Verano 2018. Página web.* Recuperado de <http://dgdge.sep.gob.mx/escverano2018/>
- SEP-CONAFE. Secretaría de Educación Pública-Consejo Nacional de Fomento Educativo. (2017a). *Factores y acciones estratégicas para la consolidación de escuelas CONAFE.* México: Secretaría de Educación Pública.
- SEP-CONAFE. Secretaría de Educación Pública-Consejo Nacional de Fomento Educativo. (2017b). *Programa de Reorganización y Consolidación de los servicios del Conafe.* México: SEP-CONAFE.
- SEP-DGEP. Secretaría de Educación Pública-Dirección General de Evaluación de Políticas. (2015). *PLANEA. Base de datos escuelas 2015 [base de datos].* Recuperada de: http://planea.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/base_datos_escuela_2015/nac_xlsescuelas.xlsx
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2018). *Ficha del Programa Educación Inicial y Básica Comunitaria, portal de Transparencia Presupuestaria.* Recuperado de Educación Inicial y Básica comunitaria website: <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=11E066>

- SNTE. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. (2018). *Boletín Informativo*. Recuperado de www.snte.org.mx/seccion3/assets/Boletin_Negocacion_Nacional_Mayo_2018.pdf
- Solís, P. (2017). *Discriminación estructural y desigualdad social. Con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad*. Recuperado de www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Discriminacionestructural%20accs.pdf
- Torres Hernández, A. (2018). La autonomía curricular exige capacidad reflexiva y constructiva de docentes. *Revista Red*, 10(mayo-agosto), 1-8.
- Torres, R. (2016). Escuelas multigrado: ¿escuelas de segunda? [Difusión académica]. Recuperado 10 de marzo de 2019, de Otras Voces en Educación website: <http://otrasvoceseneducacion.org/archivos/125833>
- Torres, V., & Zamora Ureña, J. (2007). *Escuelas multigrado y unidocentes en Costa Rica. Semillero de la educación rural*. San José: Universidad Nacional de Costa Rica.
- Trejo, L. (2016). *¿Cómo conceptualizan la docencia efectiva los profesores?* Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas
- UNICEF. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2009). *Niños y niñas que trabajan en México: un problema persistente*. Recuperado de Autor website: www.unicef.org/mexico/spanish/Analisis_Preliminar_enoe.pdf
- UNICEF. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2016). *Niñas y niños fuera de la escuela*. México: Autor.
- UNICEF-CONEVAL. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2015). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2014*. Ciudad de México: UNICEF.
- Weiss, E. (2000). La situación de la enseñanza multigrado en México. *Perfiles Educativos*, XXII (89-90), 57-76.
- Weiss, E., Block, D., Candela, A., Pellicer, A., Taboada, E., & Rockwell, E. (2007). *Evaluación externa de la construcción de la propuesta educativa multigrado 2005. Reporte final*. México D.F.: CINVESTAV-DIE.
- Zorrilla Fierro, M., & Villalever, L. (2003). *Políticas educativas*. México: SEP.
- Zurita, U. (2013). Paradojas y dilemas de la participación social en la educación básica en México. *Apuntes*, XL (72), 85-115.

ANEXOS

ANEXO I. Metodología de la evaluación

En el presente anexo se desarrolla la metodología seguida en esta evaluación. Se exponen en primer lugar los objetivos de la evaluación, las preguntas que orientaron la evaluación, los niveles de análisis y el enfoque metodológico de la misma. Posteriormente, se presentan las diferentes fases desarrolladas en la evaluación: estudio exploratorio, diseño de la evaluación, desarrollo del enfoque cuantitativo y del cualitativo, que incluye el proceso del trabajo de campo. Finalmente, se da cuenta de los tres tipos de análisis realizados en esta evaluación: análisis cuantitativo, análisis de diseño y análisis de implementación, estos dos últimos de corte cualitativo.

I.I Objetivos de la evaluación

Objetivo general

Valorar las intervenciones públicas de atención a la educación multigrado del tipo básica, considerando la coherencia, coordinación inter e intra institucional, articulación, equidad, adaptabilidad, suficiencia y pertinencia en el nivel macro, meso y de la micro implementación.

Objetivos específicos

- Analizar las intervenciones federales que atienden la educación multigrado.
- Analizar la articulación de las intervenciones federales en el nivel meso, así como el diseño e implementación de intervenciones específicas estatales para la atención a escuelas multigrado.
- Analizar, en el nivel micro de la política la forma en que las intervenciones federales y estatales son implementadas.
- Establecer los resultados de la implementación de dichas intervenciones (u omisiones), cuáles fueron las razones por las que se lograron y los efectos previstos que se alcanzaron; así como valorar el conjunto de restricciones y oportunidades en el que se implementa la política educativa en cuestión.

- Formular recomendaciones viables para normar e institucionalizar acciones públicas que garanticen la educación de calidad y equidad de los niños, niñas y adolescentes mexicanos que asisten a escuelas multigrado.

I.II Preguntas de evaluación

Las preguntas generales que orientaron la evaluación de las políticas, programas y acciones dirigidas a la educación multigrado fueron las siguientes:

1. ¿Existe un diagnóstico de la población objetivo y de los problemas específicos de los centros escolares multigrado? ¿Existe coherencia entre dicho diagnóstico y las acciones públicas de atención a estas escuelas?
2. ¿Cuáles son los programas, acciones y servicios educativos dirigidos a la atención educativa en poblaciones rurales e indígenas? ¿Estos programas consideran las escuelas multigrado de forma específica? ¿Cuál es la lógica de intervención de cada uno de ellos?
3. ¿Existen instrumentos normativos que contemplen a las escuelas multigrado? ¿Cómo se inscriben los programas y servicios actuales en las prioridades de la política educativa nacional?
4. ¿Quiénes son los actores clave que participan en el desarrollo de las acciones, programas y servicios educativos? ¿Cuál es el rol que juegan las autoridades educativas locales en la implementación de las políticas federales? ¿Qué tipo de estrategias, acciones o programas se desarrollan a nivel estatal?
5. ¿Cuál es el grado de articulación y coherencia entre acciones, programas y servicios educativos para atender la problemática que enfrenta esta población? ¿Cuáles son sus diferencias, coincidencias y puntos de encuentro?
6. ¿Es pertinente la oferta de servicios educativos dirigidos a esta población? ¿Es suficiente el alcance y la cobertura de los programas y servicios educativos ofrecidos a esta población?
7. ¿Cuáles son los perfiles y principales características de las figuras docentes, directivas y del personal de apoyo? ¿Son éstos adecuados y pertinentes para atender las necesidades educativas de los niños, niñas y adolescentes? ¿Cuáles son los principales retos y desafíos que enfrentan en el desempeño de las tareas educativas?

8. ¿Qué presupuestos se destinan a estos programas y cómo son ejercidos?

I.III Niveles de análisis

Como se muestra en la figura 6, la evaluación se desarrolló en tres niveles de análisis, buscando una valoración nacional de la educación multigrado: 1) el de la *macro política*, en el que se indagan cuestiones relacionadas con el diseño o “arquitectura” de la política educativa y programas en cuestión, 2) el de la *meso política*, en el que se indaga sobre los procesos de adaptación regional de la política federal, los problemas de operación, así como la existencia de acciones públicas locales y 3) el de la *micro implementación*, que se enfoca en la implementación y adaptación de las acciones educativas, sus efectos y resultados en las escuelas.

En cada uno de estos niveles se consideraron, inicialmente, las siguientes dimensiones de análisis: 1) Currículo, materiales y prácticas educativas, 2) Formación inicial y formación continua, 3) Condiciones laborales y de prestación del servicio, 4) Acompañamiento y supervisión, 5) Gestión escolar 6) Infraestructura y equipamiento, y, 7) Evaluación y seguimiento de programas. Para simplificar el análisis, las primeras seis dimensiones se reagruparon finalmente en tres ejes: pedagógico, de gestión escolar y de desarrollo profesional docente en el caso de la SEP o condiciones de prestación del servicio en el caso del CONAFE. La séptima dimensión fue un componente transversal en los diferentes ejes.

Cada dimensión se valoró mediante de criterios de evaluación conforme con nivel analizado, como pertinencia y equidad, suficiencia, oportunidad y eficacia, articulación, coordinación, coherencia y adaptabilidad. Los criterios son los atributos que debería tener cualquier política o programa educativo y su selección depende del ciclo de la política que se busca evaluar (diseño, implementación o resultados); éstos toman como base el modelo de evaluación de políticas y programas educativos elaborado por la DEPPE del INEE y se adecúan a la temática evaluada (INEE, 2015c). Cabe señalar que algunos criterios no son exclusivos de una dimensión en particular, ya que, por ejemplo, la pertinencia, se puede observar en todos los niveles de análisis; mientras que la equidad, al ser transversal a las dimensiones, ejes y niveles de análisis, se analiza a partir de la valoración del resto de los criterios.

En la figura 6 que se presenta a continuación se pueden observar los tres niveles de análisis que integran la evaluación, así como las dimensiones de cada eje. También se presentan los criterios evaluados en cada uno de los niveles y las principales preguntas de la evaluación.

Figura 7. Niveles de análisis de la evaluación



I.IV Enfoque metodológico de la evaluación

La evaluación se realizó a partir de un enfoque de metodología **mixta**, el cual incluye análisis de tipo cuantitativo y cualitativo.

Análisis cuantitativo: se utilizaron métodos estadísticos descriptivos con la finalidad de brindar un panorama de las escuelas multigrado en el Sistema Educativo Nacional (SEN). Este análisis exploró, primero, las características de las escuelas multigrado respecto a los tres niveles educativos de educación básica (preescolar, primaria y secundaria), en relación con los distintos tipos de servicio, el tipo de sostenimiento, el ámbito en el que se localizan las escuelas, el grado de marginación y el tipo de aislamiento de la localidad donde se ubican las escuelas. Posteriormente, se describió la distribución de la matrícula y de los

docentes en las escuelas multigrado, realizando una comparación del total de maestros y maestros en promedio que existen, con el resto de los tipos de servicio en el país, así como en cada entidad federativa. Finalmente, se analizaron los niveles de logro que obtuvieron los estudiantes de sexto de primaria y tercero de secundaria en las escuelas multigrado, en comparación con las escuelas no multigrado de educación básica, a través de los aspectos evaluados en la prueba Planea, en su versión de Evaluación del Logro referida a los Centros Escolares (ELCE) aplicado en el Ciclo Escolar 2015-2016.

Análisis cualitativo: se efectuó una aproximación cualitativa para realizar una evaluación de diseño e implementación de la política en sus niveles macro, meso y micro, mediante el análisis de instrumentos normativos y de política educativa, así como, la realización de entrevistas semiestructuradas a funcionarios federales y estatales en la SEP y CONAFE y de visitas a escuelas, donde se entrevistó a figuras docentes, de acompañamiento y supervisión, y a padres y madres de las comunidades. En el nivel macro se realizó un análisis de las áreas más relevantes de la política educativa federal. En el meso se realizaron estudios de casos críticos,⁷¹ con el propósito de conocer en profundidad la problemática de la educación multigrado, ya sea en estados que cuenten con una importante cantidad de escuelas multigrado o en aquellos que implementen acciones específicas para estas escuelas. Finalmente, en el nivel micro, se observó cómo las políticas educativas se inscriben en las escuelas multigrado y centros comunitarios, y se identificó el abanico de diferencias y particularidades de la educación multigrado.

La evaluación fue comparativa en tanto permitió contrastar dos vertientes de la política educativa (SEP y CONAFE) en diversos casos (estados); es decir, se compararon varios elementos: 1) políticas gubernamentales, sus estructuras y formas de operación (SEP y CONAFE); 2) niveles educativos y tipos de servicio; 3) características contextuales y culturales en cada estado, así como entre localidades y municipios; 5) presupuestos y recursos materiales y humanos; y, 6) indicadores educativos.

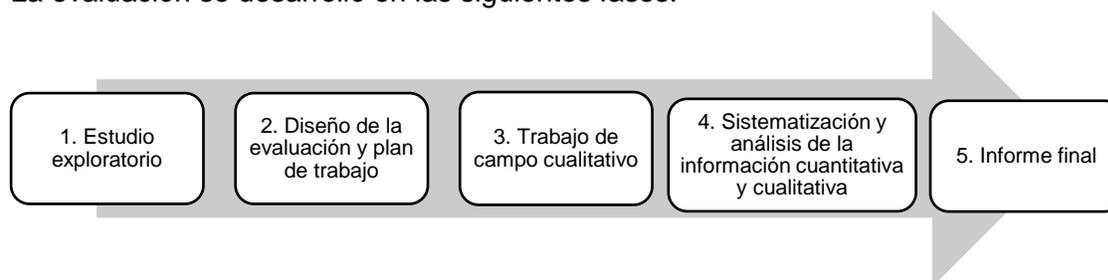
Por último, la evaluación se concibe desde una metodología acorde con los criterios delineados en la normatividad del INEE, la cual define cinco principios en los que deben

⁷¹ Los casos críticos, según Bent Fkyvbjerg (2001 citado en Giménez, 2012) son aquellos que tienen importancia estratégica en relación con un problema general; se trata de casos que representan el escenario más favorable (o más desfavorable) para la confirmación (o invalidación) de una proposición o de una hipótesis

basarse las evaluaciones: la mejora educativa, la equidad; la justicia de la evaluación, que implica tomar decisiones que no vayan más allá de lo que se deriva de sus resultados; el reconocimiento, valoración y atención a la diversidad en los procesos de desarrollo e interpretación de la evaluación; y la participación de los sujetos interesados en el qué, cómo y para qué evaluar (INEE, 2015c).

I.V Fases de la evaluación

La evaluación se desarrolló en las siguientes fases:



I.V.I Primera fase: estudio exploratorio

En la primera fase, el equipo de la Dirección de Evaluación de Políticas y Programas Educativos del INEE realizó las actividades exploratorias que se detallan en la tabla siguiente, mismas que fueron insumos relevantes para el diseño de la evaluación.

Tabla 25 . Actividades del estudio exploratorio

<p>1. Entrevistas a especialistas en educación multigrado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lesvia Oliva Rosas Carrasco • Cenobio Popoca Ochoa • Elsie Rockwell y Valeria Rebolledo
<p>2. Entrevistas a docentes multigrado en el evento “Las Escuelas Multigrado: La Reforma Pendiente. Perspectivas de Cambio desde las Aulas”, organizado por el Centro para el Desarrollo Profesional y la Investigación en Docencia Narciso Bassols en Querétaro.</p>
<p>3. Reunión con la Dirección de Educación Comunitaria e Inclusión Social de CONAFE para conocer sus principales programas, normatividad, organización, organigrama, etcétera.</p>
<p>4. Levantamiento preliminar de información en el estado de Hidalgo (CONAFE-SEP) que incluyó: entrevistas a funcionarios estatales de las áreas planeación y desarrollo curricular y a supervisores SEP. Visitas a escuelas de la SEP de los niveles de preescolar y primaria, y del CONAFE, donde se realizaron entrevistas a figuras educativas, madres y padres de familia.</p>
<p>5. Reunión con enlaces estatales del Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora Educativa de Escuelas Multigrado (PRONAEME) y recuperación de fichas de información con intervenciones estatales vigentes.</p>

6. Entrevistas a Jefes de Programas Educativos de CONAFE durante la Reunión Nacional de Formación de Equipos Estatales ciclo 2017- 2018, realizada en Oaxtepec, Morelos.

7. Levantamiento preliminar de información en el estado de Puebla (CONAFE-SEP). Entrevistas a la Subsecretaría de Educación Obligatoria, a funcionarios estatales de todos los niveles de educación básica de la SEP (general e indígena), a coordinadores de programas federales y a la coordinación de programa de aprendizajes multigrado. En el CONAFE se realizó una reunión con el delegado estatal y con jefes de programas. También se realizaron visitas a escuelas de la SEP y del CONAFE en los niveles de preescolar, primaria y secundaria, así como a un telebachillerato, donde se entrevistaron a figuras educativas.

8. Seguimiento de las Fichas de información elaboradas en el marco del PRONAME. Éstas se reelaboraron y enviaron a todos los estados para recuperar información actualizada sobre los programas o acciones locales vigentes al momento de la evaluación. Se identificaron 36 acciones adicionales a las realizadas en el marco del PRONAEME, pertenecientes a 17 estados⁷². La mayoría de las acciones correspondían a acciones no vigentes o esporádicas debido a la restricción de recursos. Destacaron las acciones desarrolladas en los estados de Durango, Guanajuato y Yucatán por su integralidad e institucionalización.

Fuente: Elaboración propia

Todas estas actividades sirvieron como insumo en la definición del diseño de la evaluación; sin embargo, las visitas de campo a Hidalgo y Puebla⁷³ fueron fundamentales para obtener los siguiente:

- Conocer los mecanismos de atención a escuelas multigrado en el cumplimiento de atribuciones y en la operación de los programas federales de la SEP y del CONAFE.
- Explorar la implementación de programas federales e intervenciones estatales, sus mecanismos de financiamiento, la articulación y coordinación con programas federales, así como su diseño e implementación.
- Explorar la interacción de las políticas federales y estatales en las escuelas multigrado y centros de educación comunitaria.
- Prever la logística para la selección de escuelas, así como para el planteamiento de las reuniones con autoridades educativas estatales.

⁷² Se sistematizaron en total 42 fichas de 16 estados: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

⁷³ Se seleccionaron las entidades de Hidalgo y Puebla para este levantamiento exploratorio porque tienen un porcentaje significativo de centros educativos multigrado y cuentan con intervenciones estatales para este tipo de escuelas. Adicionalmente, existía disponibilidad y comunicación directa con las autoridades educativas.

Entre los hallazgos preliminares en relación con los objetivos de la evaluación se encontró lo siguiente:

- La inexistencia de normatividad para regular las escuelas multigrado, generada por los estados, así como falta de priorización de estas escuelas en la asignación de apoyos de los programas federales.
- La existencia de mecanismos de articulación y coordinación entre la delegación estatal de CONAFE y las Autoridades Educativas Locales (AEL), especialmente en la delimitación y transferencia de escuelas, así como en la implementación de la estrategia de concentración de escuelas.
- La articulación de acciones entre SEP y CONAFE: las acciones compensatorias a escuelas de la SEP (Asesor Pedagógico Itinerante y útiles escolares) y el Programa de la Reforma Educativa (PRE) que llega a CONAFE.
- Los Programas de Escuelas de Tiempo Completo y el Programa de la Reforma Educativa son los mejor valorados por la comunidad educativa, dado que son adaptables a las necesidades escolares, aunque las escuelas multigrado o servicios educativos del CONAFE no se encuentran focalizados.
- Las autoridades municipales son un actor relevante en materia de infraestructura educativa, ya que apoyan la construcción y mejoramiento de aulas, canchas y techumbres en los servicios educativos del CONAFE y escuelas de la SEP.
- Se corroboró en el trabajo de campo de Puebla que, tal como se identificó en la literatura y en las entrevistas a especialistas, el Telebachillerato y el Bachillerato Digital no son multigrado. Excepcionalmente faltan docentes de algún área de conocimiento; sin embargo, el trabajo pedagógico es graduado.

I.V.II Segunda fase: diseño de la evaluación

El diseño de la evaluación implicó un plan de trabajo que incluyó las siguientes actividades:

1. **Definición del objetivo general y objetivos específicos de la evaluación**, los cuales orientaron el desarrollo de la evaluación. El objetivo general incluyó el qué y para qué de la evaluación y se desagregó en los objetivos específicos.
2. **Caracterización de la acción pública**, misma que parte de la identificación de la población objetivo, la definición del problema público y el análisis de la acción pública que el Estado mexicano ha diseñado e implementado para atender dicho problema; todo ello, con la finalidad de conocer a profundidad el objeto de evaluación e identificar los avances, brechas y déficits de la política educativa que se evalúa, así como reconocer la información necesaria para el diseño de la evaluación.
3. **Construcción de los referentes de mejora**, los cuales representan la situación de deseabilidad con la que se contrastan los hallazgos de la evaluación en las fases de diseño, implementación y resultados de la política y programas evaluados. Dichos referentes se construyeron a partir del marco normativo nacional e internacional, los documentos normativos de la política y programas evaluados (reglas y manuales de operación, entre otros), así como de la evidencia derivada de la investigación educativa nacional e internacional.
4. **Selección de los criterios de evaluación**, los cuales constituyen los atributos que debería tener la política y programas educativos evaluados, y que han sido señalados en la sección de “niveles de análisis” presentada anteriormente.
5. **Plan de análisis de datos cuantitativos**. Éste incluyó la definición de los indicadores, población a analizar, las fuentes de información y los tipos de análisis a realizar para dar respuesta a las preguntas de evaluación correspondientes.
6. **Elaboración de la matriz de diseño del análisis cualitativo**, la cual integra el esquema que estructura las principales dimensiones, variables, indicadores, técnicas, fuentes y preguntas orientadoras de la evaluación. Su principal objetivo consiste en brindar coherencia, articulación y validez al diseño de la evaluación y al análisis de la información recabada en el trabajo de campo. El diseño del análisis cualitativo se operacionalizó a través de esta matriz, la cual fue elaborada por el INEE con retroalimentación del equipo consultor. Su contenido se construyó a partir de un conjunto de acuerdos acerca del objeto y alcance de la evaluación.

La matriz de evaluación se constituyó en una herramienta que sienta las bases para evaluar el diseño y la ejecución, así como los resultados de la política y sus efectos. Ésta tiene dos grandes vertientes, una para la política educativa de la SEP y otra para CONAFE, debido a que cada política e institución plantea problemáticas diferentes en cada dimensión de análisis. Los elementos que componen la matriz de evaluación son los siguientes:

Tabla 26. Elementos que integran la matriz de la evaluación

Dimensiones	Líneas temáticas que se desprenden de los objetivos de la evaluación.
Componentes	Elementos que integran las diferentes dimensiones de la evaluación.
Criterios de evaluación	Atributos a valorar en las fases de diseño, implementación o resultados (ej. pertinencia, equidad, oportunidad y suficiencia).
Referentes de mejora	Situación de deseabilidad del componente y criterio a evaluar (constituido a partir de la revisión de la normatividad nacional e internacional, la teoría de cambio de la política o programa y la evidencia generada por la investigación y evaluación educativa).
Preguntas orientadoras	Operacionalización de las variables que se traduce en preguntas guía a responder.
Ciclo de la política	Serie de etapas que inician con la definición de la agenda pública y abarcan el diseño, la implementación del programa o la política y sus resultados.
Niveles de análisis	Unidad de análisis de las políticas educativas: nivel <i>macro</i> (administración educativa federal), <i>meso</i> (administración educativa regional, local, estatal o de zona) y <i>micro</i> (la escuela o grupos de escuelas).
Técnicas	Técnicas de recolección de información (cuestionarios, entrevistas semi-estructuradas, grupos focales o mixtas)..
Fuentes	Naturaleza de la información, primaria (entrevistas, cuestionarios e instrumentos normativos) secundaria (análisis, investigaciones y evaluaciones), así como actores o informantes clave que responderán los diferentes instrumentos.
Preguntas específicas	Cuestionamientos específicos derivados de las preguntas orientadoras y que se responderán a través de diversos informantes (ej. funcionarios federales, estatales, supervisores, ATPs, directores, docentes, padres de familia o estudiantes) o análisis documental.

Fuente: elaboración propia.

La matriz de evaluación de la política de educación multigrado está integrada verticalmente por dimensiones generales que responden a los componentes de la política educativa; mientras que horizontalmente se ordenan a partir de los elementos presentados en la tabla anterior, que se organizan para diferentes actores de acuerdo al ciclo de la política que se evalúe, tal como se presenta en la siguiente figura siguiente:

Figura 8. Estructura de las matrices de la evaluación de la política de educación multigrado

DIMENSIÓN		Definición de la dimensión	Componentes de dimensión	Criterio de evaluación	Definición del criterio de evaluación	Referentes de mejora	Preguntas de evaluación	Fase del ciclo de la política
D1	Currículo y práctica pedagógica							
D2	Materiales educativos							
D3	Condiciones laborales							
D4	Formación inicial y continua							
D5	Acompañamiento y supervisión							
D6	Gestión educativa y escolar							
D7	Infraestructura y equipamiento							
D8	Seguimiento y evaluación							

Fuente: elaboración propia

Cabe destacar que las matrices son el resultado de múltiples decisiones tomadas durante el diseño de la evaluación, siendo descartadas algunas alternativas debido a que el principio que rige su construcción es la pertinencia y síntesis de la información; así como los tiempos para la realización de la evaluación.

- 1. Elaboración de instrumentos de recolección de información cualitativa.** A partir de la información recuperada en la matriz se formularon los instrumentos de recolección de información (guías de entrevista y cuestionarios). Para ello, se revisó el Reglamento Interno de la SEP, en el que se establecen las funciones y

competencias de cada área y Dirección; lo cual permitió desagregar las preguntas de la matriz de acuerdo con las tareas de los funcionarios a entrevistar. Además, se realizaron cuestionarios para recuperar información sobre el perfil de los docentes de escuelas multigrado, así como una guía de observación de la infraestructura escolar y servicios básicos de la comunidad para el entrevistador.

2. **Selección de la muestra.** Para realizar las entrevistas a **nivel macro** se consideraron las siguientes dependencias:

Tabla 27. Dependencias educativas federales seleccionadas para entrevistas

Subsecretaría de Educación Básica	CONAFE	Órgano desconcentrado	Organismo descentralizado
<ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Desarrollo Curricular • Dirección General de Materiales Educativos • Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa • Dirección General de Educación Indígena • Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Educación Comunitaria e Inclusión Social • Dirección de Delegaciones y Concertación con el Sector Público • Dirección de Planeación y Evaluación • Dirección de Administración y Finanzas 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa

Fuente: elaboración propia

Para realizar las entrevistas a **nivel meso** se consideraron las siguientes dependencias:

Tabla 28. Dependencias educativas estatales y de CONAFE en las entidades federativas seleccionadas para entrevistas

Secretarías de Educación Estatales	Delegación de CONAFE
<ul style="list-style-type: none"> • Áreas de preescolar, primarias y telesecundarias • Áreas de educación indígena • Áreas encargadas de operación de programas federales • Área de formación docente • Autoridades Estatales de Infraestructura Física Educativa • Áreas Estatales de Evaluación • Área de planeación educativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Titular de la Delegación Estatal • Jefe de Programas Educativos • Secretaría Técnica • Equipo Técnico

Fuente: elaboración propia

Para realizar las entrevistas a nivel micro se consideraron las siguientes figuras:

Tabla 29. Actores escolares seleccionados para entrevistas

Secretaría de Educación	CONAFE
<ul style="list-style-type: none"> • Docentes • Supervisor o ATP • Integrantes de la Asociación de Padres de Familia y de Consejos Escolares de Participación Social 	<ul style="list-style-type: none"> • Líderes para la Educación Comunitaria • Capacitador tutor o Asistente educativo • Integrantes de la APEC

Fuente: elaboración propia

Para realizar el estudio de casos se consideraron los cinco criterios siguientes para la selección de entidades:

- 1. Número de escuelas multigrado:** estados que cuenten con una proporción significativa de escuelas multigrado.
- 2. Iniciativas locales:** que las autoridades estatales implementen algún tipo de intervención específica dirigida a este tipo de escuelas.
- 3. Diversidad poblacional:** entidades que tengan un número significativo de población indígena y/o migrante.
- 4. Distribución regional:** entidades en cada una de las regiones del país.
- 5. Seguridad:** entidades que no representen riesgo para realizar el trabajo de campo.

Finalmente, los casos de análisis quedaron conformados por las siguientes entidades federativas.

Figura 9. Entidades federativas donde se realizó levantamiento de información

Fuente: elaboración propia

I.V.III Tercera fase: trabajo de campo

En la tercera fase se establecieron las agendas de visita a partir de la selección de la muestra en los tres niveles de la evaluación y se realizó el trabajo de campo, aproximadamente durante cuatro meses, durante 2017 y 2018. Este trabajo incluyó la realización de entrevistas con los funcionarios de la SEP y del CONAFE a nivel federal; así como con los funcionarios de los siete estados seleccionados. En tres de estos estados se visitaron escuelas donde se entrevistaron docentes y padres de familia; así como a personal de supervisión y acompañamiento.

Durante el trabajo de campo se llevó a cabo una modificación en los estados a visitar debido a que uno de los seleccionados no contaba con suficientes condiciones de seguridad para realizar las visitas a las escuelas, motivo por el cual se optó por visitar otro estado donde se identificaron acciones específicas para las escuelas multigrado. En el caso de las escuelas, se había previsto inicialmente acudir a escuelas de modalidad migrante; sin embargo, no fue posible debido a que durante el levantamiento de la información no se contaba con presencia de migrantes en los estados visitados; por lo que estas escuelas se sustituyeron en la muestra por telesecundarias.

En total se llevaron a cabo 123 entrevistas a 575 informantes clave en el nivel meso y micro, como se puede observar en la tabla siguiente:

Tabla 30. Número de entrevistas y figuras entrevistadas a nivel meso y micro

Estados	Subsistema	Entrevistas		Figuras entrevistadas				Total figuras
		Meso	Micro	AE*	FSA**	Docentes / LEC***	Madres / Padres	
Chiapas	CONAFE	1	-	16	-	-	-	16
	SEP	5	-	45	-	-	-	45
Durango	CONAFE	1	8	8	6	3	10	27
	SEP	5	18	39	7	10	29	85
Guanajuato	CONAFE	1	7	10	8	3	15	36
	SEP	5	17	21	6	8	12	47
San Luis Potosí	CONAFE	1	-	11	-	-	-	11
	SEP	4	-	27	-	-	-	27
Sinaloa	CONAFE	1	-	21	-	-	-	21
	SEP	7	-	40	-	-	-	40
Veracruz	CONAFE	5	-	14	-	-	-	14
	SEP	3	-	54	-	-	-	54
Yucatán	CONAFE	1	7	8	8	3	12	31
	SEP	5	21	38	22	10	51	121
Total		45	78	352	57	37	129	575
		123						

* AE: Autoridades Educativas

** FSA: Figuras de Supervisión y Acompañamiento

***LEC: Líderes para la Educación Comunitaria (CONAFE)

Fuente: elaboración propia

En el nivel micro, se realizaron visitas a 31 escuelas multigrado de los tres niveles de educación básica y de diferentes tipos servicio, como se puede ver en la tabla siguiente:

Tabla 31. Número de escuelas visitadas

	Dimensión 1. Nivel educativo	Dimensión 2. Tipo de servicio	Dimensión 3. Figuras docentes	Dimensión 4. Grado de marginación	Yucatán	Guanajuato	Durango	Escuelas visitadas
ESCUELAS MULTIGRADO PÚBLICAS	PREESCOLAR	General	Unitario	Muy alto y alto	1	1	1	3
		Indígena	Unitario	Muy alto y alto	1		1	2
		Comunitaria	Unitario	Muy alto y alto	1	1	1	3
	PRIMARIA	General	Unitaria	Muy alto y alto	1	2	2	5
			Tridocente	Muy alto y alto	1	1	1	3
		Indígena	Unitaria	Muy alto y alto	1		1	2
			Tridocente	Muy alto y alto	1		1	2
			Comunitaria	Unitaria	Muy alto y alto	1	1	1
	SECUNDARIA	Telesecundaria	Unitaria	Muy alto y alto		2	1	3
			Bidocente	Muy alto y alto	1	1		2
		Comunitaria	Unitaria	Muy alto y alto	1	1	1	3
						10	10	11

Fuente: elaboración propia

Las entrevistas con las autoridades educativas federales se realizaron durante y posterior a las visitas a los estados, durante el primer semestre de 2018. Aunque tenía previsto entrevistar a las autoridades de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente y del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa, no fue posible establecer una agenda de entrevistas con dichas figuras.

Tabla 32. Entrevistas realizadas a autoridades educativas federales (nivel macro)

Área o institución	Entrevistas
Dirección General de Materiales Educativos - SEP	1
Dirección General de Desarrollo Curricular - SEP	1
Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa - SEP	5
Dirección General de Educación Indígena - SEP	2
Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica - SEP	1
Consejo Nacional de Fomento Educativo	5
Total	15

Fuente: elaboración propia

En todos los casos se informó a los entrevistados sobre los objetivos de la evaluación y se solicitó su autorización para grabar las entrevistas en audio, para posteriormente ser transcritas. En el caso de los padres de familia y docentes, adicionalmente se solicitó su aceptación expresa para realizar las entrevistas, aspecto que no fue necesario realizar con los funcionarios públicos, puesto que están comprometidos por ley para informar al INEE. Adicionalmente, se realizaron notas de campo acerca de los aspectos más importantes surgidos en las entrevistas y durante las vistas a las escuelas.

De manera transversal a las visitas y entrevistas realizadas, se identificaron, revisaron y analizaron diferentes instrumentos normativos federales y estatales que conforman e impactan a la educación multigrado. Dichos instrumentos, además de contextualizar e informar el trabajo de campo cualitativo, sentaron las bases para el análisis de diseño de la política.

I.V.IV Cuarta fase: sistematización, procesamiento y análisis de la información

En términos generales, el objetivo del análisis consistió en caracterizar cada una de las dimensiones de evaluación y determinar en qué medida se cumple o no con los referentes de mejora de la política o programa educativo en cuestión y, posteriormente, emitir un juicio

de valor con respecto a los criterios de evaluación predefinidos, para luego realizar recomendaciones pertinentes y factibles de mejora educativa. La matriz presentada anteriormente fue el instrumento que permitió organizar el análisis de la información documental y estadística; así como el análisis de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo. Para ello, la información recabada se categorizó de acuerdo con las preguntas orientadoras establecidas para cada una de las dimensiones de evaluación.

Específicamente se realizaron tres tipos de análisis diferentes, un análisis cuantitativo y dos de tipo cualitativo: el análisis del diseño de la política y el análisis de la implementación.

Análisis cuantitativo

El análisis cuantitativo fue realizado por el equipo consultor, con apoyo y seguimiento por parte del equipo del INEE. En éste se utilizaron métodos estadísticos descriptivos para conocer las características de la educación multigrado en México, tomando como punto de comparación a las escuelas no multigrado de educación básica. En este análisis se trabajaron tres aspectos. El primero explora a la educación multigrado en el contexto del SEN, a través de una descripción de las escuelas multigrado para los tres niveles educativos de educación básica (preescolar, primaria y secundaria). En este sentido, se analizó lo siguiente:

- el tipo de servicio que se ofrece en cada nivel
- tipo de sostenimiento (público o privado)
- ámbito en el que se localizan las escuelas (rural o urbano)
- grado de marginación
- tipo de aislamiento de la localidad donde se ubican las escuelas (acorde con la clasificación del Consejo Nacional de Población(CONAPO)).

El segundo aspecto incluye un análisis descriptivo de la matrícula y de los docentes que laboran en las escuelas multigrado, y ofrece un comparativo con el resto de las escuelas de educación básica. El análisis se realizó por nivel educativo y entidad federativa y buscó, por un lado, explorar las diferencias que prevalecen en el número y promedio de alumnos que cursan cada tipo de servicio en las escuelas multigrado del país. Por el otro, realizar una comparación del total de maestros y maestros en promedio que hay en las escuelas

multigrado con respecto al resto de los que se ubican en los otros tipos de servicio en el país.

El tercer aspecto analizó los resultados de los niveles de logro que obtuvieron los estudiantes de sexto de primaria y tercero de secundaria en las escuelas multigrado, en comparación con las escuelas no multigrado de educación básica, con el fin de conocer las brechas en el rendimiento académico de los estudiantes que cursaban en una escuela multigrado y el resto de las escuelas del Sistema Educativo Nacional. Los datos se presentan en función de los ámbitos evaluados en la prueba Planea, en su versión de Evaluación del Logro referida a los Centros Escolares (ELCE) aplicado en el Ciclo Escolar 2015-2016 para las características de los aprendizajes que poseen en Lenguaje y Comunicación y Matemáticas.

La exploración de estos tres aspectos se generó a partir de una base de datos que concentró la numeralia de las escuelas de educación básica a nivel nacional y de las escuelas multigrado. Las cifras reportadas también forman parte de los indicadores educativos de Agentes y Recursos (AR) y de Procesos Educativos y Gestión Escolar (PG), respectivamente, en el Panorama Educativo de México de Educación Básica y Media Superior. Las consultas de algunos indicadores educativos se obtuvieron de la página de internet del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), específicamente en la sección de Bases de Datos de Indicadores Educativos 2015-2016.

Asimismo, se utilizaron las siguientes bases de datos generadas por el INEE: 1) el Marco General de Escuelas (MGE) que concentra información del formato 911 de la Secretaría de Educación Pública (SEP) correspondiente al Ciclo Escolar 2016-2017, y 2) la base de datos de la prueba de logro Planea en su modalidad ELCE (Evaluación del Logro referida a Centros Escolares) para el año 2015-2016.

Análisis del diseño de la política

El análisis del diseño de la política educativa fue realizado por el equipo de la Dirección de Evaluación de Políticas y Programas Educativos del INEE y buscó identificar si la construcción de la intervención pública es consistente en la determinación de sus objetivos, así como en los fundamentos lógicos y/o conjunto de acciones presentados sobre cómo espera conseguirlos. El análisis se realizó mediante una revisión crítica de la normatividad

para valorar la lógica y solidez de la teoría del cambio como plan o estrategia teórica para solucionar el problema que da razón de ser a la política pública.

Se revisaron y analizaron diferentes instrumentos normativos y de política a partir de los criterios de evaluación establecidos en la matriz. Dicha información fue triangulada con información recabada en las entrevistas a los funcionarios federales y estatales, así como en las visitas a escuelas. Las fuentes documentales que se consideraron fueron las siguientes:

1. *Normatividad y orientaciones internacionales*: Declaración Universal de Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"; Convención sobre los Derechos del Niño; Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; Declaración Mundial sobre Educación para Todos; y Objetivos de Desarrollo Sostenible.
2. *Normatividad nacional*: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley General de Educación; Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; Ley General de Infraestructura Física Educativa; Ley General del Servicio Profesional Docente; entre otras.
3. *Marco programático*: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Programa Sectorial de Educación 2013-2018 y el Programa Institucional del CONAFE 2014-2018.
4. *Normatividad de la política educativa*: Acuerdos secretariales, reglas y lineamientos de operación de programas federales, decretos, reglamentos, manuales, entre otros.
5. *Otras fuentes*: páginas web oficiales, documentos de difusión y evaluaciones.

A partir de esta revisión se dio cuenta de la valoración de los diferentes criterios señalados en la matriz para el caso de las escuelas multigrado de la SEP y comunitarias del CONAFE en los tres ejes señalados: pedagógico, de gestión y de desarrollo profesional, en el caso de SEP, o condiciones de prestación del servicio, en el caso de CONAFE.

Análisis de la implementación de la política

El análisis de la implementación de la política fue realizado por el equipo consultor, con apoyo y seguimiento por parte del equipo del INEE. El insumo principal fue la transcripción de las entrevistas realizadas en el nivel macro, meso y micro. Estos datos cualitativos fueron codificados y analizados tomando como base las siete dimensiones de análisis desarrolladas en la matriz de evaluación. Para su tratamiento se utilizó el software Atlas.Ti versión 8, y se generaron códigos analíticos derivados de las dimensiones señaladas, de los criterios de evaluación incluidos en la matriz y de información significativa emergente.

Del mismo modo, en el análisis se triangularon los datos derivados de notas y reportes, entrevistas, cuestionarios y documentos recopilados en el trabajo de campo, además del análisis de otras evidencias sobre el tema recogidas en el estado del arte: evaluaciones, diagnósticos, estudios e investigaciones. A partir de la codificación se elaboró un Reporte Analítico por Estado en el cual se organizó la información por dimensiones y códigos. Cada Reporte estuvo compuesto por los extractos de entrevistas en los que, los informantes de los tres niveles, aportaban datos de cada dimensión y código.

El análisis cualitativo mediante códigos permitió constituir las categorías de análisis a partir de la identificación de datos o grupos de datos particulares y de la conformación de patrones. Este procedimiento facilitó el abordaje de la complejidad y de la gran cantidad de información recabada en las entrevistas e información de forma sistemática. De igual forma, el Reporte por Estado permitió ponderar los casos de manera individual e informar el análisis transversal por dimensión.

Como último paso en el proceso analítico, se optó por integrar las siete dimensiones en los tres ejes analíticos utilizados también en el análisis de diseño, a saber: pedagógico, de desarrollo profesional y de gestión escolar. Estos ejes se presentaron en los capítulos correspondientes a los resultados centrales de la evaluación de diseño e implementación.

ANEXO II. Resultados de las pruebas de proporciones (Chi2)

Tabla 33 . Pruebas de hipótesis para comparar proporciones en primaria

Hipótesis		Descripción de la hipótesis
P1	H0: $\pi_1 = \pi_2$ $= \dots = \pi_n$	Las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Lengua y Comunicación en primaria son iguales para cada tipo de servicio (general pública, indígena pública, comunitaria pública y primarias privadas).
P1	Ha: $\pi_1 \neq \pi_2$ $\neq \dots \neq \pi_n$	Al menos una de las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Lengua y Comunicación en primaria es diferente para cada tipo de servicio (general pública, indígena pública, comunitaria pública y primarias privadas).
P2	H0: $\pi_1 = \pi_2$ $= \dots = \pi_n$	Las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Lengua y Comunicación en primaria son iguales para cada tipo de servicio multigrado (general pública multigrado, indígena pública multigrado, comunitaria pública multigrado y primarias privadas multigrado).
P2	Ha: $\pi_1 \neq \pi_2$ $\neq \dots \neq \pi_n$	Al menos una de las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Lengua y Comunicación en primaria es diferente para cada tipo de servicio multigrado (general pública multigrado, indígena pública multigrado, comunitaria pública multigrado y primarias privadas multigrado).
P3	H0: $\pi_1 = \pi_2$ $= \dots = \pi_n$	Las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Matemáticas en primaria son iguales para cada tipo de servicio (general pública, indígena pública, comunitaria pública y primarias privadas).
P3	Ha: $\pi_1 \neq \pi_2$ $\neq \dots \neq \pi_n$	Al menos una de las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Matemáticas en primaria es diferente para cada tipo de servicio (general pública, indígena pública, comunitaria pública y primarias privadas).
P4	H0: $\pi_1 = \pi_2$ $= \dots = \pi_n$	Las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Matemáticas en primaria son iguales para cada tipo de servicio multigrado (general pública multigrado, indígena pública multigrado, comunitaria pública multigrado y primarias privadas multigrado).
P4	Ha: $\pi_1 \neq \pi_2$ $\neq \dots \neq \pi_n$	Al menos una de las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Matemáticas en primaria multigrado es diferente para cada tipo de servicio (general pública multigrado, indígena pública multigrado, comunitaria pública multigrado y primarias privadas multigrado).

Tabla 34. Pruebas de hipótesis para comparar proporciones en secundaria

Hipótesis		Descripción de la hipótesis
S1	H0: $\pi_1 = \pi_2$ $= \dots = \pi_n$	Las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Lengua y Comunicación en secundaria son iguales para cada tipo de servicio (general pública, técnica pública, telesecundaria, comunitaria pública y secundarias privadas).
S1	Ha: $\pi_1 \neq \pi_2$ $\neq \dots \neq \pi_n$	Al menos una de las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Lengua y Comunicación en secundaria es diferente para cada tipo de servicio (general pública, técnica pública, telesecundaria, comunitaria pública y secundarias privadas).
S2	H0: $\pi_1 = \pi_2$ $= \dots = \pi_n$	Las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Lengua y Comunicación en secundaria son iguales para cada tipo de servicio multigrado (telesecundaria multigrado y comunitaria multigrado).
S2	Ha: $\pi_1 \neq \pi_2$ $\neq \dots \neq \pi_n$	Al menos una de las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Lengua y Comunicación en secundaria es diferente para cada tipo de servicio (telesecundaria multigrado y comunitaria multigrado).
S3	H0: $\pi_1 = \pi_2$ $= \dots = \pi_n$	Las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Matemáticas en secundaria son iguales para cada tipo de servicio (general pública, técnica pública, telesecundaria, comunitaria pública y secundarias privadas).
S3	Ha: $\pi_1 \neq \pi_2$ $\neq \dots \neq \pi_n$	Al menos una de las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Matemáticas en secundaria es diferente para cada tipo de servicio (general pública, técnica pública, telesecundaria, comunitaria pública y secundarias privadas).
S4	H0: $\pi_1 = \pi_2$ $= \dots = \pi_n$	Las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Matemáticas en secundaria son iguales para cada tipo de servicio multigrado (telesecundaria multigrado y comunitaria multigrado).
S4	Ha: $\pi_1 \neq \pi_2$ $\neq \dots \neq \pi_n$	Al menos una de las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Matemáticas en secundaria es diferente para cada tipo de servicio (telesecundaria multigrado y comunitaria multigrado).

Estas 4 hipótesis para primaria y 4 hipótesis para secundaria se probaron comparando el procedimiento χ^2 para proporciones con un grado de significancia estadística $\alpha=0.05$ y

con los grados de libertad correspondientes a cada tabla de contingencia asociada a los niveles de logro y tipos de servicio y se concluyó lo siguiente:

- P1: Se rechaza H_0 y se concluye que al menos una de las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Lengua y Comunicación en primaria es diferente para cada tipo de servicio (general pública, indígena pública, comunitaria pública y primarias privadas). Por lo tanto, también es diferente a las proporciones de cada nivel de logro en LyC obtenido en la escala nacional.
- P2: Se rechaza H_0 y se concluye que al menos una de las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Lengua y Comunicación en primaria es diferente para los tipos de servicio multigrado (general pública multigrado, indígena pública multigrado, comunitaria pública multigrado y primarias privadas multigrado). Por lo tanto, también es diferente a las proporciones de cada nivel de logro en LyC obtenido en la escala nacional de primarias multigrado.
- P3: Se rechaza H_0 y se concluye que al menos una de las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Matemáticas en primaria es diferente para cada tipo de servicio (general pública, indígena pública, comunitaria pública y primarias privadas). Por lo tanto, también es diferente a las proporciones de cada nivel de logro en Mat obtenido en la escala nacional.
- P4: Se rechaza H_0 y se concluye que al menos una de las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Matemáticas en primaria multigrado es diferente para cada tipo de servicio (general pública multigrado, indígena pública multigrado, comunitaria pública multigrado y primarias privadas multigrado). Por lo tanto, también es diferente a las proporciones de cada nivel de logro en Mat obtenido en la escala nacional para primarias multigrado.
- S1: Se rechaza H_0 y se concluye que al menos una de las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Lengua y Comunicación en secundaria es diferente para cada tipo de servicio (general pública, técnica pública, telesecundaria, comunitaria pública y secundarias privadas). Por lo tanto, también es diferente a las proporciones de cada nivel de logro en LyC obtenido en la escala nacional.
- S2: Se rechaza H_0 y se concluye que al menos una de las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Lengua y Comunicación en secundaria es diferente para los tipos de servicio multigrado (telesecundaria multigrado y comunitaria

multigrado). Por lo tanto, también es diferente a las proporciones de cada nivel de logro en LyC obtenido en la escala nacional de secundarias multigrado.

- S3: Se rechaza H_0 y se concluye que al menos una de las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Matemáticas en secundaria es diferente para cada tipo de servicio (general pública, técnica pública, telesecundaria, comunitaria pública y secundarias privadas) Por lo tanto, también es diferente a las proporciones de cada nivel de logro en Mat obtenido en la escala nacional.
- S4: Se rechaza H_0 y se concluye que al menos una de las proporciones de cada nivel de logro (I, II, III; y, IV) en Matemáticas en secundarias multigrado es diferente para cada tipo de servicio (telesecundaria multigrado y comunitaria multigrado). Por lo tanto, también es diferente a las proporciones de cada nivel de logro en Mat obtenido en la escala nacional para secundarias multigrado.

Debido a que las hipótesis contrastadas previamente señalaron que al menos una de las proporciones era estadísticamente diferente de otra, se calculó el procedimiento Marascuilo para identificar cuál de las proporciones (o porcentajes) de logro obtenidos en cada tipo de servicio eran estadísticamente diferentes entre sí. Este procedimiento permite hacer comparaciones entre todos los pares de grupos para determinar cuál de las proporciones es diferente. Para ello, primero se calculan las proporciones individuales de cada grupo en pares, después un rango crítico por cada par comparado; finalmente, se hace una comparación estadística con las diferencias absolutas de cada proporción y el rango crítico de la siguiente manera:

| Proporción_j - Proporción_i |

$$\text{Rango crítico} = \sqrt{X_u^2} \sqrt{\frac{p_j(1-p_j)}{n_j} + \frac{p_i(1-p_i)}{n_i}}$$

Sí | Proporción_j - Proporción_i | es mayor que el rango crítico, entonces la proporción de ese par comparado es estadísticamente diferente.

Donde:

X_u^2 es el valor de tablas de la Chi² con “u” grados de libertad de la prueba para proporciones.

$\frac{p_j(1-p_j)}{n_j}$ es la probabilidad de pertenecer al grupo “p_j”, o en su caso al “p” de comparación.

Las tablas 10 y 11 muestran las conclusiones de las pruebas realizadas con el procedimiento Marascuilo. El cálculo se realizó para un grupo de interés, que en este caso fue el grupo de alumnos que obtuvieron los resultados más bajos en la prueba Planea 2015;

es decir, aquellos que se ubicaron en el Nivel I de logro para Lectura y Comunicación y Matemáticas, tanto en educación primaria como en secundaria, la comparación se hizo para todos los tipos de servicio, así como por el tipo de organización (multigrado y no multigrado) donde hubo escuelas que presentaron la prueba.

Tabla 35. Diferencia entre proporciones para resultados de logro en el Nivel I de Lenguaje y Comunicación por nivel y tipo de servicio, Planea 2015

Grupo de con comparación	Diferencias entre pares	Rango Crítico	Conclusión
Primarias No multigrado			
General pública-Indígena pública	0.2390	0.0078	La proporción es estadísticamente diferente
General pública-Comunitaria pública	0.2393	0.0252	La proporción es estadísticamente diferente
General pública-Privada	0.3146	0.0041	La proporción es estadísticamente diferente
Indígena pública-Comunitaria pública	0.0003	0.0263	No hay diferencia en las proporciones
Indígena pública-Privada	0.5536	0.0084	La proporción es estadísticamente diferente
Comunitaria pública-Privada	0.5539	0.0254	La proporción es estadísticamente diferente
Primarias multigrado			
General comunitaria-Indígena pública	0.1426	0.0139	La proporción es estadísticamente diferente
General pública-Comunitaria pública	0.1113	0.0266	La proporción es estadísticamente diferente
General pública-Privada	0.4338	0.0172	La proporción es estadísticamente diferente
Indígena pública-Comunitaria pública	0.0313	0.0287	La proporción es estadísticamente diferente
Indígena pública-Privada	0.5764	0.0203	La proporción es estadísticamente diferente
Comunitaria pública-Privada	0.5451	0.0305	La proporción es estadísticamente diferente
Comparativo entre tipos servicios en primarias no multigrado y multigrado			
General pública - General multigrado	0.1299	0.0063	La proporción es estadísticamente diferente
Indígena pública - Indígena multigrado	0.0335	0.0146	La proporción es estadísticamente diferente
Comunitaria pública - Comunitaria multigrado	0.0019	0.0361	No hay diferencia en las proporciones
Privada pública - Privada multigrado	0.0107	0.0165	No hay diferencia en las proporciones
Secundaria No multigrado			
General pública - Técnica pública	0.0663	0.0063	La proporción es estadísticamente diferente
General pública - Telesecundaria	0.0412	0.0052	La proporción es estadísticamente diferente
General pública - Comunitaria pública	0.1476	0.0288	La proporción es estadísticamente diferente
General pública - Privada	0.1846	0.0054	La proporción es estadísticamente diferente

Grupo de con comparación	Diferencias entre pares	Rango Crítico	Conclusión
Técnica-Telesecundaria	0.0251	0.0066	La proporción es estadísticamente diferente
Técnica-Comunitaria	0.0813	0.0290	La proporción es estadísticamente diferente
Técnica-Privada	0.2509	0.0067	La proporción es estadísticamente diferente
Telesecundaria-Comunitaria	0.1064	0.0288	La proporción es estadísticamente diferente
Telesecundaria-Privada	0.2258	0.0057	La proporción es estadísticamente diferente
Comunitaria-Privada	0.3322	0.0289	La proporción es estadísticamente diferente
Secundarias multigrado			
Telesecundaria multigrado-Comunitaria multigrado	0.0447	0.0219	La proporción es estadísticamente diferente
Comparativo entre tipos servicios en secundarias no multigrado y multigrado			
Telesecundaria-Telesecundaria multigrado	0.0453	0.0094	La proporción es estadísticamente diferente
Comunitaria pub - Comunitaria multigrado	0.0163	0.0265	No hay diferencia en las proporciones

Fuente: elaboración propia con base en Planea 2015-2016 y Marco General de Escuelas del INEE (2015-2016)

Tabla 36 . Diferencia entre proporciones para resultados de logro en el Nivel I de Matemáticas por nivel y tipo de servicio, Planea 2015

Grupo de con comparación	Diferencias entre pares	Rango Crítico	Conclusión
Primarias No multigrado			
General pública-Indígena pública	0.1208	0.0078	La proporción es estadísticamente diferente
General pública-Comunitaria pública	0.0964	0.0258	La proporción es estadísticamente diferente
General pública-Privada	0.2609	0.0051	La proporción es estadísticamente diferente
Indígena pública-Comunitaria pública	0.0244	0.0268	No hay diferencia en las proporciones
Indígena pública-Privada	0.3817	0.0090	La proporción es estadísticamente diferente
Comunitaria pública-Privada	0.3573	0.0261	La proporción es estadísticamente diferente
Primarias multigrado			
General comunitaria-Indígena pública	0.1046	0.0141	La proporción es estadísticamente diferente
General pública-Comunitaria pública	0.0566	0.0272	La proporción es estadísticamente diferente
General pública-Privada	0.2540	0.0220	La proporción es estadísticamente diferente
Indígena pública-Comunitaria pública	0.0480	0.0294	La proporción es estadísticamente diferente
Indígena pública-Privada	0.3587	0.0247	La proporción es estadísticamente diferente

Grupo de con comparación	Diferencias entre pares	Rango Crítico	Conclusión
Comunitaria pública-Privada	0.3106	0.0339	La proporción es estadísticamente diferente
Comparativo entre tipos servicios en primarias no multigrado y multigrado			
General pública - General multigrado	0.0379	0.0063	La proporción es estadísticamente diferente
Indígena pública - Indígena multigrado	0.0218	0.0149	La proporción es estadísticamente diferente
Comunitaria pública - Comunitaria multigrado	0.0018	0.0369	No hay diferencia en las proporciones
Privada pública - Privada multigrado	0.0449	0.0217	La proporción es estadísticamente diferente
Secundaria No Multigrado			
General pública - Técnica pública	0.0013	0.0060	No hay diferencia en las proporciones
General pública - Telesecundaria	0.0836	0.0055	La proporción es estadísticamente diferente
General pública - Comunitaria pública	0.1228	0.0241	La proporción es estadísticamente diferente
General pública - Privada	0.2757	0.0074	La proporción es estadísticamente diferente
Técnica-Telesecundaria	0.0823	0.0064	La proporción es estadísticamente diferente
Técnica-Comunitaria	0.1240	0.0243	La proporción es estadísticamente diferente
Técnica-Privada	0.2744	0.0080	La proporción es estadísticamente diferente
Telesecundaria-Comunitaria	0.2064	0.0242	La proporción es estadísticamente diferente
Telesecundaria-Privada	0.1921	0.0077	La proporción es estadísticamente diferente
Comunitaria-Privada	0.3985	0.0247	La proporción es estadísticamente diferente
Secundarias multigrado			
Telesecundaria multigrado-Comunitaria multigrado	0.1552	0.0193	La proporción es estadísticamente diferente
Comparativo entre tipos servicios en secundarias no multigrado y multigrado			
Telesecundaria-Telesecundaria multigrado	0.0414	0.0095	La proporción es estadísticamente diferente
Comunitaria pub - Comunitaria multigrado	0.0098	0.0224	No hay diferencia en las proporciones

Fuente: elaboración propia con base en Planea 2015-2016 y Marco General de Escuelas del INEE (2015-2016)

ANEXO III. Niveles educativos, entidades atendidas y tipos de apoyos de los programas compensatorios

Tabla 37 . Programas compensatorios

AÑO	PROGRAMA	NIVEL EDUCATIVO	ENTIDAD FEDERATIVA	TIPO DE APOYO
1991	Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)	Primaria	Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo	Materiales educativos, bibliotecas escolares, libros de texto bilingües, almacenes regionales, capacitación y actualización, materiales de apoyo audiovisual, infraestructura y equipamiento, apoyo a la supervisión, incentivo al arraigo, fortalecimiento administrativo de las secretarías estatales, evaluación del aprendizaje y evaluación del impacto.
1993	Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica (PAREB)	Primaria	Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán, más los estados del PARE y del PRODEI a partir de 1997	Recursos didácticos, acervo bibliográfico, textos y materiales indígenas, sistema de distribución, capacitación de maestros, infraestructura educativa, mejoramiento del sistema de supervisión, incentivos a maestros, capacitación gerencial.
1995	Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE)	Educación inicial, preescolar y primaria	Colima, Chihuahua, México, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Zacatecas.	Recursos didácticos, textos y materiales indígenas, sistema de distribución, capacitación a docentes y directivos, infraestructura educativa, apoyo a la supervisión, incentivos a maestros, fortalecimiento institucional.
1998	PIARE	Educación inicial, primaria, alfabetización de adultos, apoyo a educación comunitaria	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Morelos, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala (se cubren las 31 entidades)	Recursos didácticos, capacitación a docentes y directivos, infraestructura educativa, apoyo a la supervisión, reconocimiento al desempeño docente (Redes), fortalecimiento institucional, Programa para la Participación de las APF en la Gestión Escolar (AGE).
1998-2001	Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB-I)	Educación inicial, preescolar, primaria y secundaria	31 entidades federativas	Útiles escolares, textos y materiales indígenas, asesoría y capacitación de docentes y directores, construcción y rehabilitación de espacios educativos, apoyo a la supervisión, Redes, fortalecimiento institucional, AGE, educación inicial no escolarizada, alfabetización, componente educativo del Progreso (Becas).
2001	Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB-II)	Educación inicial, preescolar, primaria y telesecundaria	31 entidades federativas	Recursos didácticos, asesoría y capacitación de docentes y directores, infraestructura educativa, equipamiento, apoyo a la supervisión, Redes, fortalecimiento institucional, AGE, educación inicial no escolarizada, Becas.
2004-2006	Programa para Abatir el Rezago en	Educación inicial, preescolar,	31 entidades federativas	Apoyo a la educación básica (materiales didácticos, asesoría y capacitación a los Consejos Técnicos Escolares,

AÑO	PROGRAMA	NIVEL EDUCATIVO	ENTIDAD FEDERATIVA	TIPO DE APOYO
	Educación Inicial y Básica (PAREIB-III)	primaria y telesecundaria		infraestructura educativa y equipamiento, apoyo a la supervisión, Redes, fortalecimiento institucional (pedagógico y administrativo), apoyo y capacitación a las Asociaciones de Padres de Familia; Educación inicial no escolarizada (capacitación, sesiones a padres, participación comunitaria, materiales educativos y monitoreo y evaluación); Componente educativo de Oportunidades (becas y apoyo para compra de útiles).
2007-2013	Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PACAREIB)	Educación inicial, preescolar, primaria y telesecundaria; educación básica comunitaria	31 entidades federativas	<p>EDUCACIÓN BÁSICA: Mejora de las condiciones de infraestructura de los espacios físicos. Supervisión escolar con incentivos a supervisores, jefes de sector para la atención de las escuelas compensadas. Dota de auxiliares didácticos para disminuir la alta rotación y ausentismo de los maestros por medio de estímulos económicos. Apoyo a la gestión escolar por medio de la promoción y fortalecimiento de la participación social en torno a la vida escolar.</p> <p>Bienes y servicios: materiales y auxiliares didácticos para alumnos, docentes, de educación primaria y secundaria y estímulos económicos.</p> <p>Fortalecimiento institucional. Bienes y servicios. Materiales y auxiliares didácticos para alumnas, alumnos, docentes, asesores. Apoyos para infraestructura, mobiliario y equipo.</p> <p>EDUCACIÓN BÁSICA COMUNITARIA: Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria (APEC). Asesores Pedagógicos Itinerantes (API). Coordinación de operación y seguimiento a la Asesoría pedagógica itinerante.</p>
2014	Programa Prestación de servicios de Educación Inicial y Básica bajo el modelo de Educación Comunitaria (PPSEIBC)	Educación inicial, preescolar, primaria y telesecundaria; educación básica comunitaria	31 entidades federativas	<p>EDUCACIÓN BÁSICA: Apoyo a la Gestión Escolar (AGE) - Apoyo y Formación a las Asociaciones de Padres de Familia (APF's), Apoyo a la Supervisión Escolar, útiles Escolares, mobiliario escolar, Asociaciones de Padres de Familia (APF), Coordinador de Operación y Seguimiento a la Asesoría Pedagógica Itinerante.</p> <p>EDUCACIÓN BÁSICA COMUNITARIA: Útiles para los alumnos, materiales para los servicios educativos comunitarios, FORTALECE, Asesores Pedagógicos Itinerantes (API).</p>

Fuente: elaboración propia a partir del documento Análisis crítico de los Programas Compensatorios (Chaves & Ramírez, 2006).

ANEXO IV. Experiencias estatales: Durango, Guanajuato y Yucatán

Las experiencias estatales que se presentan en este apartado surgen de procesos complejos y de la interacción de diferentes actores sociales, en escenarios y contextos institucionales y políticos particulares. Además, destaca la reflexión de sus protagonistas sobre algunas acciones locales significativas llevadas a cabo en cada estado para dar respuesta a la problemática que plantea la atención educativa de NNA de contextos rurales, así como de los resultados o cambios logrados en cada caso.

Las acciones innovadoras estatales desarrolladas en este anexo resultan prácticas significativas, en tanto brindan insumos importantes para la evaluación y recuperan información producida en relación con el diseño, desarrollo y seguimiento de las iniciativas locales; permiten apreciar por qué se obtuvieron o no determinados resultados, así como determinar en qué medida dichas acciones contribuyeron a fortalecer capacidades de las dependencias que las implementaron.

En este sentido, los casos de Durango, Guanajuato y Yucatán ofrecen aprendizajes que podrían ser de utilidad para repensar la política educativa, ya que plantean un marco para comprender las diferencias y semejanzas en las acciones públicas diseñadas, y establecer comparaciones entre diversos proyectos o intervenciones de la política educativa a nivel estatal y, de este modo, identificar elementos que resultan favorables en el desarrollo de políticas locales.

A continuación, se presentan las principales características de los tres casos de estudio. En cada uno de ellos se incluye, al inicio, una tabla con el número de escuelas multigrado en el ciclo 2016-2017, por nivel educativo y tipo de servicio. Posteriormente, se desarrollan las principales acciones realizadas a nivel estatal para atender a sus escuelas multigrado. Cabe señalar que en este anexo se recupera para los casos de Guanajuato y Yucatán la información del informe de evaluación realizado por el INIDE y la RIER (INEE, en prensa); en el caso de Durango se recuperó fundamentalmente información de las entrevistas realizadas por el equipo del INEE durante las visitas a campo.

IV.I El caso de Durango

En el estado de Durango, las escuelas multigrado representan un elevado número de escuelas, siendo la cuarta entidad con el mayor porcentaje (47.9%) de escuelas de este tipo de organización en el ciclo escolar 2016-2017.

Tabla 38. Porcentaje de planteles de Educación Básica Multigrado en Durango (2016-2017)

Nivel	Total de escuelas	Tipo de servicio (números absolutos)	Número de escuelas multigrado (porcentaje por tipo de servicio)	Tipo de organización
Preescolar	1,754	Comunitario (656)	425 (64.8%)	Unitaria
		General (1,002)	9 (0.9%)	
		Indígena (96)	32 (33.3%)	
Primaria	2,560	Comunitario (484)	484 (100.0%)	Unitaria
		General (1,861)	939 (50.5%)	Unitaria Bidocente Tridocente
		Indígena (215)	187 (87.0%)	
Secundaria	968	Comunitario (126)	88 (69.8%)	Unitaria Bidocente
		Telesecundaria (566)	369 (65.2%)	

Fuente: Elaboración propia con base en INEE (2018).

La Secretaría de Educación del Estado de Durango (SEED) ha desarrollado tres acciones estatales en relación a las escuelas multigrado: el Proyecto de Innovación para el Fortalecimiento del Sistema Básico de Mejora Educativa en Durango (Proyecto de Innovación), el Programa Reconocimiento al Desempeño Docente (REDES) y el Programa Escuelas Multinivel de Educación Básica (EMEB). La primera se dirige a atender las problemáticas que enfrentan estos centros escolares; la segunda, consiste en un incentivo para docentes de primarias multigrado que busca elevar los niveles de aprendizaje; y la tercera, se trata de un componente de la oferta educativa para la niñez rural. Cada una presenta particularidades y objetivos distintos que serán tratados a continuación.

A. El Proyecto de Innovación

En 2013, la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) de la SEP emitió la Convocatoria para el impulso y financiamiento a proyectos de innovación estatales para la reforma

educativa.⁷⁴ En este marco, la SEED diseñó y sometió a concurso el Proyecto Innovación para el Fortalecimiento del Sistema Básico de Mejora Educativa en Durango, el cual resultó seleccionado y fue financiado con 30 millones de pesos para implementarse durante los ciclos escolares 2014-2015 y 2015-2016, a través de un convenio de coordinación entre la federación y el estado. Aunque la autoridad educativa local no destinó recursos financieros estatales para la implementación del Proyecto, como se verá más adelante, buena parte de las acciones fueron diseñadas y desarrolladas por personal de los distintos niveles educativos, docentes, ATP y supervisores.

El objetivo general del Proyecto fue:

[...] contribuir a incrementar el logro educativo de lectura, escritura y matemáticas de los alumnos de las escuelas multigrado de educación básica, a través de la innovación en la implementación del Sistema Básico de Mejora Educativa, para lograr una educación de calidad, equidad y pertinencia en el Estado de Durango (DOF, 2015).

La población objetivo del proyecto fueron 1 450 escuelas multigrado de educación básica, ubicadas en localidades de marginación muy alta, alta y media, con bajos niveles de logro educativo y/o altos niveles de deserción ubicadas en comunidades vulnerables y con bajos índices de desarrollo humano (DOF, 2015). De estas escuelas, 363 fueron preescolares, 830 primarias y 257 telesecundarias, con un total de 33 665 estudiantes (INEE, 2018).

En la ejecución del Proyecto de Innovación participaron las distintas áreas y niveles de educación básica de la Subsecretaría de Servicios Educativos de la SEED; sin embargo, la coordinación general estuvo a cargo del Centro de Investigación e Innovación para el Desarrollo Educativo⁷⁵ (CIIDE). Las acciones se desarrollaron a partir de cuatro componentes:

1. Planeación didáctica multigrado.

⁷⁴ Para ello, el Comité Técnico del Fideicomiso "Fondo Nacional para Escuelas de Calidad" determinó destinar la cantidad de \$352 millones para el financiamiento del proyecto de innovación denominado: "Estrategia de Financiamiento e Impulso a Proyectos de Innovación Estatales para la Reforma Educativa".

⁷⁵ El CIIDE es un órgano de la SEED a cargo de la Subsecretaría de Servicios Educativos, cuyo objetivo es "Contribuir al mejoramiento de la calidad educativa, mediante el diseño y la implementación de proyectos de investigación e innovación que describan, interpreten y actúen sobre la realidad, generando conocimiento útil para todos los actores de la educación"

2. Evaluación de los aprendizajes.
3. Innovación, seguimiento y descarga administrativa en la implementación del Sistema Básico de Mejora.
4. Participación social en comunidades de aprendizaje.

En el marco del primero, se elaboraron planeaciones didácticas multigrado para educación preescolar y telesecundaria, así como, una reorganización curricular multigrado para primaria.

Estas planeaciones incluyeron aspectos sobre selección y organización de aprendizajes esperados, definición de metodologías de trabajo, creación de ambientes de aprendizaje, organización de alumnas y alumnos, definición de espacios físicos y selección de recursos didácticos, y estrategias de evaluación. (INEE, 2018).

En este estado ya se habían elaborado con anterioridad adecuaciones curriculares para la educación multigrado, por lo que existían equipos técnicos con capacidades desarrolladas en el tema; por ejemplo, los grupos de docentes que participaron en el Órgano Ejecutor Estatal de los Programas Compensatorios y en la elaboración de la Propuesta Educativa Multigrado (PEM) 2005. En este marco, un elemento relevante en la ejecución del Proyecto de Innovación fue la participación de equipos especializados, conformados por docentes, supervisores y ATP, de las áreas responsables de los niveles de educación básica (preescolar, primaria y telesecundaria). Los materiales elaborados en este componente, según las AEL, fueron la “columna vertebral” del Proyecto de Innovación (Dgo_Meso_Ent Grup_#4_SEP_AEL).

Además, se realizaron acciones de capacitación en torno a los materiales elaborados. Para ello, se desarrollaron dos talleres auto administrables como estrategia para llegar a un mayor número de escuelas, sobretodo, a las más alejadas. Estos talleres son: 1) Planeación didáctica argumentada en escuelas multigrado y 2) Evaluación y secuencia didáctica acorde al nivel cognitivo de los estudiantes. Asimismo, se llevaron a cabo otros procesos de capacitación presencial, sobre todo a través de supervisores y ATP.

En relación al componente Evaluación de los aprendizajes, se elaboraron instrumentos para la asignatura de español, los cuales se aplicaban semestralmente a estudiantes de las escuelas multigrado. A partir de los resultados obtenidos se detectaron áreas de mejora para estos centros escolares.

Mediante el componente denominado Innovación, seguimiento y descarga administrativa en la implementación del Sistema Básico de Mejora se realizaron diversos diagnósticos e investigaciones estatales en relación con los procesos didácticos y de gestión en las escuelas multigrado, entre los que destacan:

- Diagnóstico sobre la planeación didáctica
- Diagnóstico sobre el cumplimiento de los rasgos de la Normalidad Mínima de Operación Escolar
- Clima escolar y expectativas de los actores de educación primaria
- Problemáticas para la implementación del Sistema Básico de Mejora Educativa
- Indicadores de evaluación de la supervisión

Además, se diseñó una plataforma tecnológica para la descarga administrativa en las escuelas y supervisiones.

El último componente, Comunidades escolares de aprendizaje, consistió en la elaboración de dos tipos de materiales dirigidos a las familias de los estudiantes, que comparten el objetivo de fomentar la participación de éstas en los procesos educativos de las niñas y niños. Por una parte, se editaron dos series de historietas, tituladas Ganadores y Un gran equipo, dirigidas a madres y padres de familia para fomentar su participación en los asuntos escolares; tales como, la vigilancia del cumplimiento de la normalidad mínima, fomentar la asistencia diaria de los estudiantes a las escuelas y prevención del abandono escolar. Por la otra, se elaboró una serie de cuadernillos llamados Aprendamos juntos, cuyo objetivo era fortalecer el aprendizaje de los estudiantes en familia, éstos contienen “[...] actividades para que las madres, los padres, los hermanos y familiares, compartan la experiencia de aprender, practicar lo aprendido y fortalecer con ello, el desarrollo integral” (SEED, 2015: s.p.).

A pesar de que el Proyecto de Innovación concluyó formalmente en 2016, algunos materiales siguen siendo usados en las escuelas multigrado. En este sentido, los docentes hacen referencia a su utilidad y a los elementos que podrían fortalecer las acciones implementadas –como los libros de texto–:

[los materiales incluyen] aspectos básicos del manejo de grupo multigrado, como tema común, manejo de experto-novato, actividades diferenciadas, gradualidad de aprendizajes esperados, diferentes estrategias como “la tiendita”, rincones de trabajo, el uso de la biblioteca, etc. Son aspectos básicos que se deben manejar en multigrado. Yo pienso que sería prudente, continuar, porque si ya se hizo la reorganización de contenidos, ¿qué sigue? Los libros, ¿no? Y si se corta allí, y si se corta allí de no hay dinero, no hay presupuesto (...) Para que este proyecto continúe y realmente aterrice y dé frutos en pro de las escuelas multigrado, tiene que seguir, lo mismo la revista, los materiales impresos que nos enviaban para los alumnos. Eran materiales impresos muy llamativos, muy prácticos donde ellos recortaban, donde ellos sumaban (...) con situaciones globales, donde se desarrollaba una historia y se armaban los aprendizajes, entonces, o sea, son de los aspectos que a veces dice uno “¿Qué pasó, hombre?” Es algo bueno, algo positivo, y le dan para atrás (Dgo_Micro_Ent Ind_#1_SEP_Mo).

Como se puede observar, una de las virtudes del Proyecto de Innovación fue su carácter integral, debido a que se buscó la atención a distintas problemáticas que enfrentan estas escuelas, como la complejidad de los procesos educativos, sobre todo ante un diseño curricular poco pertinente; una gestión enfocada en lo administrativo, así como una supervisión y acompañamiento escasamente pertinente; e insuficiente participación social en los procesos de aprendizaje.

Al poner la mira no sólo en la docencia sino también en la supervisión con la elaboración de diversos materiales para desarrollar actividades y planeaciones multigrado, se considera fue un acierto dar cuenta sobre la importancia que cobra el involucramiento y las capacidades de todos los actores que participan y hacen posible la educación escolarizada en el día a día de las escuelas multigrado (INEE, 2018: 630).

Además, destacan la capacidad de la SEED para identificar las problemáticas que enfrentan las escuelas multigrado y la voluntad política para desarrollar el Proyecto de Innovación enfocado en su atención. Asimismo, diversos actores educativos, como maestros, supervisores y funcionarios estatales, valoraron positivamente la implementación del Proyecto. No obstante, mencionaron diversas complicaciones derivadas de un diseño complejo y ambicioso, así como de la falta de recursos para el seguimiento y consolidación de las acciones. Incluso, algunas de éstas no llegaron a implementarse; por ejemplo, los cuadernillos Aprendamos juntos no fueron distribuidos en todas las escuelas y muchos de éstos solo llegaron a las jefaturas de sector; la plataforma para la descarga administrativa se construyó, pero no fue utilizada; y solo se realizó una propuesta del manual para la supervisión en multigrado, misma que finalmente no se consolidó (Dgo_Meso_Ent Grup_#4_SEP_AEL).

Se contó con recursos federales suficientes para desarrollar el Proyecto de Innovación en Durango; sin embargo, su carácter extraordinario y la temporalidad del proyecto, aunado al cambio del gobierno estatal, que coincidió con la conclusión de las acciones, fueron factores que no facilitaron la institucionalización de una política educativa estatal para la atención pertinente a las escuelas multigrado.

B. Reconocimiento al Desempeño Docente (REDES)

REDES inició en 1998 como un componente del Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE); sin embargo, tiene sus antecedentes en los componentes Incentivo al arraigo e Incentivo al maestro de las primeras fases de los programas compensatorios (Programa para Abatir el Rezago Educativo y Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica) (Chaves y Ramírez, 2006). Este incentivo tenía por objeto disminuir la alta movilidad de los docentes (cambios de escuela) y fomentar su asistencia regular.

Posteriormente se enfatizó, además de ese objetivo, el mejoramiento del desempeño docente (mediante la verificación de la planificación de clases), la atención especial a niños con atraso escolar (en sesiones vespertinas) y la impartición de “clases abiertas” a las madres y a los padres de familia; por ello su nombre cambió al de “Reconocimiento al desempeño docente” (Redes). Asimismo, se facultó a las asociaciones de padres de familia para

autorizar el cobro del estímulo mediante la verificación de la asistencia del profesor a la escuela (Chaves y Ramírez, 2006: 35).

Debido a que en la última fase de los programas compensatorios, denominada Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (PACAREEIB), que operó hasta 2013 ya no contemplaba este componente, la SEED dio continuidad a esta acción con recursos estatales, a través de la Dirección de Programas Compensatorios (DPC).⁷⁶ De este modo, en la actualidad el denominado Programas REDES entrega en Durango un estímulo económico, de 5 800 pesos cuatrimestrales, a 450 maestros que laboran en 250 primarias multigrado, con el objeto de que éstos atiendan entre 3 y 6 de sus estudiantes con bajos niveles de aprendizaje, durante 3 horas 3 veces a la semana (un total de 9 horas semanales) por las tardes (Dgo_Meso_Ent PC_SEP_AEL).

Las primarias, del tipo general o indígena, seleccionadas por REDES se caracterizan por tener entre uno y tres docentes para atender los seis grados, se localizan en localidades de alta y muy alta marginación y han obtenido bajos resultados en las evaluaciones nacionales y estatales de aprendizaje; además, no reciben recursos de otros programas federales y estatales como Escuelas de tiempo completo, Reforma educativa o Escuelas Multinivel. Este programa tiene una cobertura de 22% de las escuelas primarias multigrado, si consideramos que en Durango existen 1 125 primarias multigrado del tipo general e indígena (INEE, 2018). De manera directa se beneficia a 1 550 estudiantes que son atendidos en horario extraescolar y a más de 6 000 (la matrícula total de las 250 escuelas) de forma indirecta.

Los docentes que participan en el programa deben elaborar una planeación pedagógica para trabajar con cada uno de los estudiantes que presentan dificultades para el aprendizaje. Cada cuatro meses los maestros reportan resultados a la DPC, éstos incluyen lista de asistencia del docente a la escuela y avances de los estudiantes en pensamiento matemático y lenguaje y comunicación; los documentos deben ser validados por el docente que cumple funciones de dirección en la escuela y por los padres de familia.

⁷⁶ Se ha identificado que el estímulo REDES existe de forma similar en otras entidades como Colima, Michoacán y Oaxaca.

Vale la pena destacar que, en el marco de los Programas Compensatorios, REDES estaba orientado a fomentar la asistencia y permanencia de los docentes en las escuelas multigrado; no obstante, puede observarse una reorientación en la adaptación estatal:

Los retos que hay aquí es que se atiendan a los alumnos y tener los mejores resultados ya sea con más capacitación o con más verificación [...], algo muy importante que se ha logrado con el Programa REDES es el hecho de que los maestros atiendan a los alumnos con nivel de aprendizaje bajo en horas extra. [...] también lo que nosotros queremos lograr [... es que] las escuelas de este programa vayan saliendo de ese nivel de aprendizaje bajo, porque de acuerdo a los exámenes que se manejan a nivel estatal, que se manejan a nivel nacional, son las escuelas que tienen niveles más bajos y el propósito es que esas escuelas suban de nivel (Dgo_Meso_Ent PC_SEP_AEL).

Es cierto que el estímulo que reciben los docentes continúa contribuyendo a fomentar su permanencia en las escuelas multigrado; sin embargo, los funcionarios estatales insisten en que estas acciones tienen por objeto atender los problemas de aprendizaje en estas escuelas.

C. Programa Escuelas Multinivel de Educación Básica (EMEB)

El Programa EMEB inició en 2003 a cargo de la Dirección de Programas Compensatorios de la SEED y se constituyó como una estrategia alternativa de la autoridad educativa local para ampliar la cobertura de educación básica en las localidades rurales más pequeñas y dispersas. EMEB surge a partir de la necesidad de garantizar el servicio de preescolar y secundaria a las niñas y niños que viven en localidades que no son atendidas por ninguna institución educativa, debido a que la matrícula es muy pequeña –generalmente menor a cinco estudiantes, lo que incluso no alcanza el requerimiento mínimo del CONAFE– (Dgo_Meso_Ent Grup_#4_SEP_AEL).

El programa opera en escuelas primarias con un docente que atiende a estudiantes de preescolar y secundaria en el mismo salón de clase, además de los alumnos de primaria. Comenzó en 2003 con una etapa de pilotaje en 30 escuelas; actualmente, opera en 110 escuelas primarias unitarias y atiende a 410 alumnos de preescolar y 422 de secundaria, en 29 municipios del estado (INEE, en prensa).

Para lograr que una escuela primaria unidocente se convierta en multinivel se requiere de un acuerdo entre el docente, las madres y padres de familia, el supervisor y el jefe de sector. Formalmente, las y los estudiantes de preescolar y secundaria son registrados como alumnos de seis escuelas (tres para preescolar y tres para secundaria) cuyas claves de centro de trabajo (CCT) son exclusivas para el Programa EMEB y tienen sede en la ciudad de Durango. Esto permite que todos los trámites de control escolar se realicen desde las oficinas centrales y no representen una carga administrativa adicional para los maestros. Los docentes multinivel reciben una compensación de 1 200 pesos mensuales por 10 meses cada ciclo escolar.

Respecto a las dificultades que enfrenta el programa, un funcionario de la DPC señala:

[...] hay que reconocer también que en este programa los maestros tienen una gran voluntad de trabajar, porque el incentivo prácticamente es mínimo, [...] \$1200 al mes que representa 600 pesos quincenales y el maestro aquí prácticamente lo hace por el amor a su profesión porque tiene ganas de sacar a los alumnos adelante. [...] pero el maestro dice “voy a trabajar mucho, es mucho esfuerzo” y el personal de EMEB tiene que hacer labor de convencimiento a los maestros para que nos apoyen con este programa y esa es una de las de las dificultades, afortunadamente también tenemos respaldo de los supervisores de primaria. [...] Además, tenemos 5 maestros que trabajan de manera voluntaria, lo hacen por atender a los alumnos sin recibir un pago (Dgo_Meso_Ent PC_SEP_AEL).

El Programa EBEB operó en 2018 con un presupuesto 1 millón 422 mil pesos; de esto, 162 mil se destinaron a gastos de operación y el resto al pago del incentivo para los docentes. Estos recursos no son suficientes para realizar el pago a todos los maestros multinivel, cinco de ellos no reciben el incentivo debido a la falta de presupuesto. Además, de contar con recursos presupuestarios limitados, solo se cuenta con seis personas encargadas de su operación: dos encargadas de control escolar, una para realizar acompañamiento pedagógico a los maestros, una que realiza funciones financieras, una que lleva a cabo comunicaciones por internet y teléfono con los docentes y una más que es coordinadora del programa.

Como es de esperarse, las dificultades que enfrentan los docentes multinivel para llevar a cabo el proceso de enseñanza se multiplican, pues en estas escuelas se requiere articular programas de estudios de distintos niveles educativos y trabajar con más de 70 libros de texto. En este sentido, los docentes no han recibido formación inicial para ello, aunque en la práctica encuentran formas creativas para hacerlo. Algunos docentes utilizan la metodología de proyectos para involucrar a todos los estudiantes y hacen uso creativo de los precarios espacios como huertos o museos escolares. Si bien durante los primeros años de operación del programa se realizaban reuniones estatales de maestros multinivel que representaban espacios de formación bien valorados, debido a la falta de presupuesto dichas reuniones fueron suspendidas.

IV.II El caso de Guanajuato

El estado de Guanajuato cuenta con aproximadamente un cuarto (29.4%) de sus escuelas multigrado.

Tabla 39 . Porcentaje de Planteles de Educación Básica Multigrado en Guanajuato (2016-2017)

Nivel	Total de escuelas	Tipo de servicio (Números absolutos)	Número de escuelas multigrado (Porcentaje)	Número de docentes
Preescolar	4,329	Comunitario (532)	308 (57.9%)	Unitaria
		General (3,794)	925 (24.4%)	
		Indígena (3)	0 (0.0%)	
Primaria	4,442	Comunitario (326)	326 (100.0%)	Unitaria
		General (4,111)	1,356 (33.0%)	Unitaria Bidocente Tridocente
		Indígena (5)	2 (40.0%)	
Secundaria	1837	Comunitario (97)	79 (81.4%)	Unitaria Bidocente
		Telesecundaria (1,166)	127 (11.3%)	

Fuente: Elaboración propia con base en el INEE (2018).

La Secretaría de Educación de Guanajuato (SEG) cuenta con un Departamento de Escuelas Multigrado (DEM) que pertenece a la Dirección de Inclusión Educativa de la Subsecretaría de Desarrollo Educativo, el cual dispone de presupuesto y estructura para la atención de las escuelas multigrado.⁷⁷ Además, como resultado

⁷⁷ En el año 2014 y 2015 la Dirección de Inclusión Educativa, gestionó presupuesto ante la SEG para el DEM, a través del Proyecto de fortalecimiento a la escuela multigrado, aprobándose un monto de nueve millones de

de la política de descentralización educativa de la década de los noventa, en la SEG se crearon ocho Delegaciones Regionales de Educación,⁷⁸ las cuales se reestructuraron posteriormente en Unidades de Servicio de Apoyo a la Educación (USAES), en las que se concentraron jefaturas de sector y supervisiones escolares de los distintos niveles y tipos, así como oficinas regionales de las direcciones y subdirecciones con el propósito de acercar los trámites a los municipios, agilizar los procesos de gestión y operación de los servicios educativos y, servir de puntos estratégicos para la distribución de materiales y recursos educativos hacia las escuelas, así como de espacios de asesoría para directores y docentes respecto a la operación de programas federales y estatales.

Asimismo, como parte de la reestructuración de los procesos de gestión educativa, la SEG diseñó un portal electrónico para automatizar la información de las evaluaciones internas de las escuelas de educación básica, del registro de estudiantes inscritos y que abandonaron la escuela, así como de diferentes programas federales y estatales, a través de una clave única de acceso para cada plantel educativo. Según las AEL, esta plataforma ha contribuido a reducir el tiempo que los maestros destinaban para realizar trámites y entrega de documentación en las supervisiones (Gto_Meso_Ent Grup_#1_SEP_AEL; Gto_Meso_Ent Grup_#4_SEP_AEL).

En 2013 el DEM contempló la relevancia de diseñar y poner en marcha un proyecto para escuelas multigrado a partir de los bajos resultados en los niveles de desempeño escolar que se presentaban en estas escuelas. Para ello, se propuso mejorar las prácticas docentes de maestros de primaria multigrado como un factor central en la mejora de los niveles de aprendizaje de los estudiantes.

pesos para cada año. Este tipo de proyectos se autorizan anualmente por la cámara de diputados del estado, a partir de un concurso entre diferentes proyectos y con financiamiento proveniente de fondos federales asignados a las entidades. En el año 2016 no se aprobó de nuevo este proyecto lo cual impidió la continuidad de varias acciones, pero fue posible dar seguimiento e impulsar otras iniciativas a través de la estructura operativa del DEM. De este modo, en el 2017 la Dirección de Inclusión Educativa logró que el DEM ingresara la acción estatal en primarias multigrado como un proyecto estratégico del Programa Operativo Anual de la SEG con presupuesto regular de siete millones de pesos para los siguientes dos años, y se pudieron retomar las estrategias interrumpidas en el 2016 por falta de recursos (Gto_Meso_Ent Grup_#1_SEP_AEL).

⁷⁸ En los municipios de Dolores Hidalgo, San Luís de la Paz, León, Guanajuato, Irapuato, Salamanca, Acámbaro y Celaya.

Desde un inicio, el equipo del DEM concibió a la escuela multigrado como un espacio en el que la heterogeneidad de los niveles de aprendizaje y edades de los estudiantes representa una oportunidad para que unos aprendan de otros. A fin de aprovechar esta diversidad, la DEM adoptó la propuesta de Redes de Tutoría, la cual tiene como antecedente la experiencia de Comunidades de Aprendizaje y Redes de Tutoría, fomentada por la SEG en el programa Quédate, Aprende y Continúa. Este programa tuvo como propósitos atender de manera personalizada a estudiantes de primaria y secundaria en situación de riesgo de reprobación y desertar, así como reincorporar a niños y adolescentes que no asistían a la escuela. El proyecto para escuelas multigrado contempló, desde su diseño, la formación continua, la supervisión y acompañamiento pedagógico; posteriormente, se integró una tercera línea de acción sobre currículo y materiales educativos, que luego tomó gran relevancia. A continuación, se describen a grandes rasgos las acciones y estrategias antes mencionadas.

A. Formación continua de docentes

En los cuatro años de la puesta en marcha de la experiencia estatal para multigrado, el DEM ha diseñado e impartido talleres para el uso y adopción de materiales educativos. También ha incorporado temáticas alineadas al Sistema Básico de Mejora Escolar, el cual privilegia la mejora y el fortalecimiento de competencias básicas en lengua escrita y matemáticas. Asimismo, se han contemplado cursos con temas solicitados por supervisores y docentes de escuelas multigrado, principalmente de educación primaria. En la oferta de cursos de formación continua se encuentran:

- Taller sobre planeación en el que, a partir de la Propuesta Curricular para Escuelas Multigrado, los docentes elaboran una secuencia didáctica en la que se identifican los temas similares y sus diferentes niveles de complejidad.
- Taller de Tertulias Literarias y Uso de Bibliotecas, orientado al fomento de la lectura.
- Taller sobre alfabetización inicial para alumnos de 1º y 2º grados de primaria, donde se revisan actividades permanentes y estrategias acordes al enfoque de prácticas sociales del lenguaje.
- Taller de Matemáticas en el cual se abordan desafíos matemáticos a través del juego con diferente nivel de complejidad.

- Taller sobre material didáctico en el que se les propone a los docentes la articulación y diversificación de los diferentes materiales que lleguen a la escuela (biblioteca del aula y escolar, ficheros didácticos en las escuelas de Tiempo Completo, recursos digitales).
- Taller de redes de tutoría para fomentar la relación tutora entre pares, así como promover la tutoría como estrategia didáctica de los docentes con sus alumnos.

En los diferentes talleres se propone a los maestros realizar una planeación o actividad para su grupo multigrado, tomando las orientaciones, recursos y estrategias didácticas propuestas en cada taller, en concordancia con los aprendizajes esperados y enfoques del Plan y Programas de Estudio 2011. Estos talleres son impartidos a petición de los supervisores o colectivos de docentes de una misma región y zona escolar. Asimismo, de manera periódica el equipo estatal ha organizado las “Caravanas Multigrado”, en las que se ofertan talleres de asistencia voluntaria durante una jornada de trabajo sabatino en las instalaciones de los CEDES.

Una de las limitaciones de estos cursos es que se centran en el nivel de primaria, dejando fuera preescolar y telesecundaria, siendo que en este último nivel existen nulas o muy pocas ofertas de capacitación específicas para la atención multigrado. En el caso de primarias, de los tres maestros entrevistados, únicamente uno había cursado un taller sobre planeación didáctica impartido por la DEM y el equipo de la delegación regional, ello durante los tres años de servicio en la escuela. Esta docente expresó que el taller le fue de utilidad, especialmente la parte “práctica” de elaborar una secuencia didáctica:

Primero vimos lo que consistía toda la currícula, cómo la trabajábamos. Y la segunda sesión seguimos revisando toda la teoría, estaba muy bonita. Ahí nos entregaron el material [Propuesta curricular]. Y pues todos decíamos que sí le veíamos mucha utilidad, pero que necesitábamos algo práctico. Entonces, la propuesta fue que ellos diseñaran una secuencia didáctica y la lleváramos a la práctica. Y que la llevaran a la práctica con nosotros como si fuéramos los niños. Y así fue. Entonces, la primera parte fue nada más ver toda la currícula. La segunda sesión fue una sesión de español. Un proyecto didáctico de español (...). Y la tercera sesión fue la más interesante y útil,

hacer una secuencia didáctica de matemáticas. (Gto_Micro_Ent Ind_#3_SEP_Mo).

Para el equipo del DEM una de las principales dificultades para afianzar las diferentes propuestas y herramientas de los cursos de formación es la rotación de la planta docente en las escuelas multigrado. Son pocos los maestros que deciden quedarse varios años en este tipo de escuelas, por lo que se debe capacitar a diferentes docentes con frecuencia. La DEM debe, por tanto, brindarles mayor atención a los profesores de nuevo ingreso, que en una proporción significativa se les envía a estas escuelas y quienes frecuentemente no cuentan con el acompañamiento de los maestros tutores, establecidos por el Servicio Profesional Docente.

B. Supervisión y acompañamiento pedagógico

Durante los ciclos 2014-2015 y 2015-2016, el DEM contrató a 110 jóvenes como Asesores Itinerantes (AI), quienes fomentaron las Comunidades de Aprendizaje a través de redes de tutoría, lo cual implicó el estudio de contenidos específicos del currículo de primaria. El contrato de estas figuras de acompañamiento no fue renovado por falta de financiamiento en el año 2016; sin embargo, en el ciclo escolar 2017-2018, con la asignación del presupuesto estatal se volvió a contratar a 56 AI y a ocho coordinadores regionales. En este periodo, estas figuras continuaron con acciones de apoyo orientadas a la mejora de las prácticas pedagógicas de los docentes en escuelas multigrado.

Los AI atienden entre cuatro a cinco primarias multigrado y tienen la responsabilidad de visitar una vez a la semana a cada escuela. Al igual que las figuras itinerantes en la experiencia de Yucatán que se presentará posteriormente, la gran mayoría de los AI son jóvenes egresados de licenciaturas de humanidades y ciencias sociales, generalmente de carreras como psicología, trabajo social y pedagogía, sin experiencia previa en docencia en educación básica. Son contratados de forma temporal con la posibilidad de renovación del contrato mientras cumplan con sus funciones y el proyecto cuente con los recursos suficientes.

El equipo del DEM y los equipos regionales de multigrado llevan a cabo de manera periódica Comunidades de Aprendizaje para el estudio por cuenta propia de temas prioritarios. A partir de las tutorías, los AI pueden realizar un acompañamiento con mayores elementos y

conocimientos en sus escuelas. Esta estrategia es similar a la empleada por el CONAFE en las reuniones de tutoría con los LEC y en las redes de tutoría que se mantienen con las figuras de acompañamiento. Entre las principales actividades que realizan los AI se encuentra elaborar materiales didácticos y sugerir actividades de aprendizaje a los maestros en temas que identifican como prioritarios. También realizan tutorías con alumnos de bajo desempeño escolar en contenidos en los que tienen mayores dificultades; se realiza como una acción de apoyo a la carga de trabajo del maestro y para fomentar la tutoría como estrategia pedagógica.

Una coordinadora regional comentó que al inicio resulta difícil que los AI ganen la confianza de los docentes, quienes llegan a considerarlos como una invasión de su labor y funciones. Sin embargo, de manera gradual, se valora el apoyo en tareas de pedagógicas y organizativas. Durante el Ciclo Escolar 2017-2018 se brindó acompañamiento pedagógico a través de los AI a 459 primarias multigrado focalizadas en las ocho regiones del estado, la gran mayoría unitarias. Para los maestros entrevistados, sin embargo, hace falta más AI y acciones de descarga administrativa (Gto_Micro_Ent Ind_#3_SEP_Mo).

Según el DEM, existen pocas escuelas y zonas donde se han logrado instaurar las redes de tutoría señaladas anteriormente debido a la resistencia de los supervisores por asumir su función pedagógica y gestionar espacios de formación y acompañamiento a los docentes. Sin embargo, los supervisores que respaldan y participan de forma activa en la propuesta multigrado influyen de manera importante para que en el CTE multigrado los maestros frente a grupo conozcan y empleen la propuesta de tutoría. Uno de los supervisores entrevistados expresó que desde hace un par de años recibió la capacitación de Comunidades de Aprendizaje. Desde entonces en el CTE Multigrado, que él preside y en reuniones de estudio que semanalmente tiene con todos los directores y docentes de organización completa y multigrado a su cargo, ha empleado con resultados positivos esta estrategia para tratar temas comunes y compartir experiencias pedagógicas entre pares.

Coordino el Consejo Técnico Multigrado. Además, yo estoy cada miércoles en el Consejo técnico de la zona. Tengo documentos y evidencias de que se está realizando el trabajo. Sí hacemos Comunidades de Aprendizaje, tenemos trabajo de tutorías (...) se ha dado el apoyo por parte de (...) oficinas centrales de Guanajuato (..) Los maestros se tutorean para estudiar

los temas del Plan de estudios, para pasarse actividades y estrategias (Gto_Micro_Ent Ind_#2_SEP_FSA9)

Otra de las acciones de acompañamiento dirigidas a los CTE Multigrado ha sido otorgar orientaciones y un cronograma de trabajo para la aplicación del Sistema de Alerta Temprana (SISAT) que incluye la exploración de habilidades con indicadores, evaluaciones bimestrales, las inasistencias y trabajo calendarizados.

Respecto a la supervisión, se han implementado algunos instrumentos internos para el cumplimiento de la normalidad mínima, como la bitácora de maestros para entradas y salidas que debe entregarse mensualmente a los supervisores con el visto bueno de alguna autoridad comunitaria como el comisariado ejidal o de algún padre o madre de familia integrante del CEPS.

C. Currículo y materiales educativos

El equipo del DEM identificó dos grandes retos respecto al currículo nacional; por un lado, una gran cantidad de contenidos de aprendizaje que no alcanzan a ser abordados a lo largo del ciclo escolar en las escuelas multigrado; por otro lado, la dificultad de los maestros para elaborar una planeación para los diferentes grados que atienden. En este sentido, los docentes continuamente solicitaban a la SEG “una simplificación curricular” que se plasmara en “un programa exclusivo para multigrado”, similar a la PEM 2005, ante la gran cantidad de materiales que deben integrar: programas, libros para el maestro y el alumno (Gto_Meso_Ent Grup_#1_SEP_AEL).

Por lo anterior, se decidió centrar los esfuerzos en la elaboración de la Propuesta Curricular para Escuelas Primarias Multigrado, la cual presenta una simplificación y dosificación de los contenidos curriculares, en alineación a la normatividad y lineamientos curriculares del Plan y Programas de Estudio de Educación Básica 2011, considerando el logro de los aprendizajes básicos establecidos, cuatro campos de formación y diez asignaturas. Esta propuesta tiene como propósito apoyar a los docentes de escuelas multigrado en sus planeaciones didácticas y la evaluación del aprendizaje de los estudiantes (SEG, 2016).

Para llevar a cabo la reorganización curricular, el equipo del DEM revisó y analizó dicho Plan y Programas de las diferentes asignaturas de primaria de 1º a 6º grados, a fin de

establecer temas similares. De igual manera, se hizo un ejercicio de correlación para determinar la progresión y diferenciar los niveles de gradualidad de los aprendizajes esperados por grado y ciclo. En la asignatura de matemáticas requirieron de la asesoría de un especialista para analizar cómo estudiantes de 5º y 6º grados pueden resolver desafíos matemáticos que exigen un mayor grado de complejidad en los contenidos. También se revisó la PEM 2005 para recuperar, a la luz de la Reforma de 2011, orientaciones didácticas para la planeación y el proceso de elaboración de las adecuaciones curriculares (Gto_Meso_Ent Grup_#2_SEP_AEL). Para atender los temas y contenidos comunes se integraron las lecciones propuestas en los libros de texto para los alumnos, actividades de los ficheros didácticos del Programa de Escuelas de Tiempo Completo, así como libros de la colección de la Biblioteca del Aula y Escolar a fin de diversificar los materiales educativos.

En la propuesta curricular se sugiere el empleo de tres estrategias de aprendizaje:

- a) tutoría personalizada, en la cual el docente organiza la clase en parejas a partir del enfoque de Comunidades de Aprendizaje, en el que un estudiante asume la función de tutor para apoyar a otro compañero (tutorado); con el propósito de desarrollar habilidades de aprendizaje autónomo;
- b) trabajo colaborativo, que consiste en el intercambio de saberes entre estudiantes de diferentes grados a través del diálogo, la argumentación y escucha, así como habilidades socioemocionales;
- c) trabajo por proyectos, los cuales se plantean como una modalidad de planeación y de trabajo en clase mediante un conjunto de actividades interrelacionadas, orientadas a identificar, analizar e investigar temáticas de interés, que pueden ser problemáticas reales en el entorno de los estudiantes, a fin de proponer e instrumentar posibles soluciones.

Además, se brinda orientación didáctica a los docentes para la evaluación del aprendizaje de los alumnos a través de instrumentos y herramientas, desde el enfoque de la evaluación formativa (SEG, 2016).

El proceso de construcción de esta propuesta permitió al DEM tener un conocimiento más a fondo del propio Plan y Programas de Estudio 2011 y atender los desafíos que enfrentan

docentes con grupos multigrado en la elaboración de sus planeaciones, tal como lo señaló un miembro del equipo:

Esto nos permitió entender y aprender todos los contenidos curriculares de cada asignatura de primero a sexto del Plan 2011. Identificar aprendizajes de primero a sexto. (...) Para nosotros fue un aprendizaje muy grande, desde comprender con mayor claridad los enfoques, las sugerencias didácticas que estuvieron en los programas (...), comprender bien la propuesta de evaluación formativa y todas estas recomendaciones de distintos instrumentos que el maestro puede utilizar para ir registrando las evidencias de avance en el proceso que sigue el niño, para ir viendo que ha adquirido aprendizajes más avanzados de acuerdo al grado que cursa (Gto_Meso_Ent Grup_#2_SEP_AEL).

Funcionarios del DEM, así como otras AEL, consideran que, en general han tenido resultados satisfactorios al constituir una estructura institucional para el diseño y operación de la propuesta multigrado, a partir de la cual se han gestado espacios de formación en las ocho regiones de la entidad. Según datos de las AEL, la Propuesta Curricular para Escuelas Multigrado, se ha entregado a 3,352 docentes, a quienes se les capacitó para emplearla como apoyo en su proceso de planeación didáctica. El equipo de la DEM señala que los maestros expresan la utilidad de la propuesta en la reducción del tiempo para la planeación, al identificar los temas similares en cada una de las asignaturas, así como facilitar la organización del trabajo por ciclos.

En las tres primarias generales multigrado visitadas, los docentes entrevistados expresaron conocer la propuesta curricular y valoraron que les ha apoyado en el desarrollo de sus planeaciones de clase, principalmente para la identificación de “temas comunes”. Aunque también comentaron que no deja de ser complejo el proceso de planificación al tener que establecer actividades diferenciadas y articular las lecciones de los libros de texto. En este sentido, una maestra de primaria unitaria, con diez años de servicio en multigrado, expresó lo siguiente:

Hay un material que hicieron que es para las escuelas multigrado, precisamente hicieron una recopilación de los contenidos que se parecen,

es lo que en mi caso yo estoy utilizando. Anteriormente se llamaba la propuesta multigrado, la famosa PEM eso era lo que trabajaba. Ahora se hizo un material muy parecido en el Estado y pues eso nos facilita para la planificación porque planificar así por un grado está muy complicado. (...) Están muy extensos los programas y con este material se nos ha facilitado la planificación (...). Entonces yo hago una planificación muy general por mes y ya por semana se van anexando las actividades así particulares, para primero, para segundo... y sexto pero la planificación pues sí está muy complicada. Es una dificultad que se va trabajando poco a poco con la experiencia, pero es difícil (Gto_Micro_Ent Ind_#4.1_SEP_Mo).

El equipo del DEM también identifica otra dificultad para que los docentes puedan incorporar en sus prácticas de planeación la propuesta curricular: la existencia de prácticas docentes muy arraigadas en los formatos de planificación, en los cuales se tratan planes de clase por grado y se limita la atención conjunta. No obstante, aprecian que, a través de los talleres sobre planeación, los maestros se han ido “sensibilizando” (Gto_Meso_Ent Grup_#1_SEP_AEL). Asimismo, se señala la continua movilidad de los docentes en este tipo de escuelas, quienes cambian a fin de acercarse a localidades más cercanas a las cabeceras municipales y a grandes ciudades. Como se señalaba, esta rotación implica que se deba realizar la difusión de la propuesta curricular y la impartición de los cursos a diferentes docentes de forma permanente, lo cual limita la continuidad y acumulación de experiencia del proyecto multigrado en las escuelas.

En relación con el empleo por parte de los maestros de la metodología de Comunidades de Aprendizaje, a través de redes de tutoría, ha sido un proceso lento, ya que según el DEM ello requiere de “mayores recursos y habilidades docentes” que permitan cambiar de manera drástica el rol tradicional del docente centrado en la exposición y conducción de la clase al papel de facilitación del aprendizaje que debe adoptar un tutor. Hasta ahora, la mayoría de los maestros que han adoptado la tutoría la utilizan para atender de forma personalizada a los estudiantes de bajo logro escolar. Otros profesores adaptan la estrategia para tutorear a un pequeño grupo de tres a cinco niños respecto a un tema común, lo cual difiere con el sentido “personalizado” de la tutoría (Gto_Meso_Ent Grup_#2_SEP_AEL). Otro reto de la tutoría entre estudiantes es que el tutor y tutoreado

compartan conocimiento erróneo, por esta razón, se ha buscado que los AI y docentes de grupo monitoreen de manera cercana las tutorías entre estudiantes.

De los tres docentes entrevistados, sólo dos habían oído hablar de la propuesta de Comunidades de Aprendizaje. Ninguno había tomado algún taller sobre tutoría. Sin embargo, ambos expresaron que les parecía “difícil” implementarlas entre estudiantes y que cada niño tratara temas distintos, aunque los dos recuperaban estrategias y actividades para fomentar la colaboración entre sus alumnos para apoyarse en el estudio de los temas. Al respecto un maestro de primaria tridocente comentó:

Lo que a nosotros nos beneficia es tener dos grupos, o tres grupos, (...) podemos implementar otro tipo de tarea con los niños para que se apoyen entre ellos. Y a veces, hay niños que son muy tímidos y que no quieren acercarse al maestro, les da pena o no sienten a veces la confianza. Y yo siempre he dicho que entre niños se entienden mejor. Entonces a mí sí me ha funcionado eso de que sea otro compañero el que le explique, el que lo apoye (Gto_Micro_Ent Ind_#3_SEP_Mo)

Los docentes de telesecundarias unitarias expresaron necesitar apoyos en materiales, orientaciones didácticas, asesorías y espacios de formación para facilitar su labor docente con los estudiantes de los diferentes grados y para abordar las asignaturas de distintos campos de formación.

Finalmente, para dar seguimiento y evaluación, el equipo del DEM ha llevado a cabo visitas a las escuelas de maestros que recibieron algún tipo de capacitación: talleres en sus zonas escolares o en las Caravanas Multigrado. En estas visitas se hace un registro de observación del trabajo de los maestros, el cual se comparte con ellos para reflexionar sobre sus prácticas, identificar puntos a fortalecer y establecer acuerdos de mejora. En ocasiones se les brinda a los profesores tutorías personalizadas. Al respecto personal del DEM comentó:

Vamos al lugar de los hechos y vemos cómo lo hacen. Levantamos una hojita de observaciones, la platicamos con (los maestros) y nos vemos para tal fecha. Si de plano (vemos) que necesitan más apoyo, le decimos: vamos a dar tutorial (...) a la delegación, pedimos que en la delegación nos den un

espacio (...) volvemos a hacer la actividad (...) Llevamos un proceso de seguimiento (Gto_Meso_Ent Grup_#2_SEP_AEL).

Aunque el personal del DEM expresó que por limitaciones de recursos económicos y personal no ha sido posible establecer visitas sistemáticas durante la operación del proyecto,⁷⁹ sin embargo, se identifican algunos cambios en las prácticas de los maestros, principalmente en la planeación de las clases a través del apoyo de la propuesta curricular, la organización de los grados por ciclos y el diseño de actividades conjuntas con alumnos de los diferentes grados.

IV.III El caso de Yucatán

El estado de Yucatán se encuentra entre los siete estados con menor número de escuelas multigrado, contando con 19.8% de escuelas con este tipo de organización.

Tabla 40. Porcentaje de Planteles Multigrado de Educación Básica Multigrado en Yucatán (2016-2017)

Nivel	Total de escuelas	Tipo de servicio	Multigrado	Núm. docentes
Preescolar	1,199	Comunitario (241)	114 (47.3%)	Unitaria
		General (684)	12 (1.8%)	
		Indígena (274)	62 (22.6%)	
Primaria	1,396	Comunitario (118)	118 (100.0%)	Unitaria
		General (1,130)	194 (17.2%)	Unitaria Bidocente Tridocente
		Indígena (148)	94 (63.5%)	
Secundaria	638	Comunitario (68)	40 (58.8%)	Unitaria Bidocente
		Telesecundaria (191)	10 (5.2%)	

Fuente: Elaboración propia con base en INEE (2018).

En el caso de Yucatán, desde el año 2012 la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado (SEGEY) ha impulsado una política de desconcentración de los servicios educativos, con el fin de crear un nuevo esquema de organización y acompañamiento para las escuelas de educación básica, basado en una gestión regional. De acuerdo con las autoridades, consiste en “fortalecer de forma diferenciada la autonomía de las escuelas, e

⁷⁹ En el ciclo 2017-2018 las visitas de seguimiento las realizaron en las escuelas focalizadas que tienen AI con el propósito de identificar puntos débiles a fortalecer en la función de estas figuras itinerantes.

impulsar la mejora del logro educativo” (SEGEY, 2017c: 79-80). El Modelo de Gestión Regional (MGR) considera la diversidad regional y étnica de la entidad, con miras a atender la demanda educativa en todos los niveles y modalidades, fortalecer la autonomía de las escuelas y ejercer la corresponsabilidad en la toma de decisiones para la mejora de la educación.

El MGR está alineado con los principios de gestión señalados en el Modelo de Gestión Educativa Estratégica, impulsado por la Secretaría de Educación Pública durante el periodo 2007-2012, promovido desde la federación en el marco del Programa Escuelas de Calidad (PEC), en el territorio nacional. Si bien el PEC ya no está vigente, en algunas entidades, como Yucatán, se continúa con los principios de planificación estratégica regional que proponía el programa.

Para la operación del MGR se realizó una subdivisión del territorio en 16 regiones, diez al interior y seis en la ciudad de Mérida. En paralelo, se crearon 12 Centros de Desarrollo Educativo (CEDE), dos en la capital y diez al interior del estado, los cuales constituyen instancias provinciales de la Secretaría de Educación estatal, donde se brinda apoyo a las escuelas para efectuar trámites administrativos, capacitaciones y mantenimiento emergente de la infraestructura escolar (SEGEY 2017c). En el siguiente mapa, se muestra gráficamente la regionalización que operaba en el ciclo 2017-2018:

Mapa 2. Centros de Desarrollo Educativo



Fuente: SEGEY, 2018b

En el periodo 2016-2017, se impulsó también una reorganización de las zonas escolares de educación básica para que los supervisores tuvieran menor carga administrativa y mayor tiempo disponible para el acompañamiento y la asesoría pedagógica a los docentes. La cantidad de zonas en el estado se incrementó en 11.5%; los niveles educativos que presentaron crecimiento en su zonificación fueron preescolar y primaria indígena (43%), preescolar general (25%) y educación especial (33%). En el momento de la evaluación la mayoría de las zonas escolares agrupaba entre nueve y catorce escuelas (SEGEY, 2017c).

En este mismo periodo se aprobó el Decreto 457/2017, el cual estableció un nuevo organigrama para la SEGEY, más acorde con los procesos de descentralización. Destaca la creación de la Dirección General de Desarrollo Educativo y Gestión Regional, oficina encargada de llevar adelante cuatro Estrategias Estatales, dos de las cuales son especialmente significativas para el multigrado: el Programa Estatal de Apoyo para la

Gestión Escolar (PEAGE) y la Estrategia de Atención a Escuelas Multigrado,⁸⁰ las cuales serán presentadas a continuación.

A. Programa Estatal de Apoyo para la Gestión Escolar (PEAGE)

El Programa Estatal de Apoyo para la Gestión Escolar (PEAGE) se implementó a partir de 2013. Provee de financiamiento directo a las escuelas de educación básica para atender necesidades de funcionamiento e infraestructura con base en un diagnóstico previo que considera las opiniones de supervisores, directivos, docentes y padres de familia para establecer prioridades, elaborar un plan de mejora, dar seguimiento a la aplicación de los recursos y comprobar los gastos efectuados.

En los años 2014 y 2015, el PEAGE buscó optimizar recursos provenientes de distintos programas federales, por ejemplo, Escuelas de Calidad, Escuelas de Tiempo Completo, Escuela Segura, Programa de la Reforma Educativa, al promover un trabajo conjunto entre las coordinaciones de los programas para no duplicar los apoyos en los planteles y beneficiar a más centros escolares, especialmente a los ubicados en territorios con un grado de marginación elevado.

Si bien inicialmente el PEAGE no planteó una atención especial a la educación multigrado, al focalizar las escuelas con mayores necesidades y establecer prioridades de atención se puso en evidencia las condiciones precarias de las escuelas multigrado, principalmente las ubicadas en contextos indígenas. Las escuelas multigrado, por tanto, participaron de este apoyo por estar en zonas de alta marginación y tener bajos resultados, y eran seleccionadas a partir de la elaboración del plan de mejora estipulado en las reglas de operación del programa (SEGEY, 2017a). Así, el MGR desde la operación del PEAGE priorizó a estas escuelas en la política educativa estatal y la distribución presupuestal.

El PEAGE ha tenido una alta cobertura, según la SEGEY (2017c) se benefició al 81.9% de las escuelas públicas distribuidas en todas las regiones, con una matrícula de 297,444 estudiantes. En opinión de los funcionarios a cargo de la operación de este programa, el PEAGE concede un voto de confianza a docentes y supervisores, así como a las organizaciones de padres de familia, para manejar los recursos públicos con transparencia

⁸⁰ Las otras dos estrategias son los Proyectos Regionales en Innovación de la Gestión Pedagógica (PRIGEP), y la Estrategia Estatal de Atención a Niños en Situación de Extraedad (SEGEY 2017c).

y eficacia (Nota_Campo_#2_Meso_SEP_Yucatán). Los supervisores entrevistados señalaron a su vez que el PEAGE constituye una buena estrategia para ampliar la cobertura de escuelas multigrado y para atender necesidades regionales a partir de los diagnósticos que ellos elaboran en el marco de los Consejos Regionales de Educación Básica (Nota_Campo_#8_Micro_SEP_Yucatán).⁸¹

Es importante señalar, finalmente, que los recursos del PEAGE se dejaron de distribuir durante el periodo electoral; no obstante, la Dirección de Planeación de la SEGEY, encargada de planear y distribuir el presupuesto educativo, manifestó haber tomado precauciones para garantizar la continuidad de los apoyos en el próximo gobierno.

B. Estrategia de Atención a Escuelas Multigrado

La Estrategia de Atención a Escuelas Multigrado constituye otra de las acciones públicas de la Dirección General de Desarrollo Educativo y tiene como propósito central la mejora educativa en términos de los logros de aprendizaje de los estudiantes que asisten a escuelas multigrado de los niveles preescolar y primaria. Entre sus objetivos particulares se encuentran a) fortalecer la gestión pedagógica en las escuelas multigrado; b) impulsar la descarga administrativa de directores y docentes; y c) promover la formación especializada de los docentes para atender grupos multigrado.

La estrategia partió en 2012 de la sistematización de las problemáticas detectadas por los supervisores. Fue coordinada en sus inicios por la funcionaria encargada del PíEE, quien conformó un equipo base, que elaboró una propuesta de reorganización curricular de los programas de educación primaria 2011 para escuelas multigrado. A esta iniciativa, se sumó el trabajo del Equipo Técnico Estatal de los Centros de Desarrollo Educativo y de la mesa técnica de la Coordinación del Órgano Ejecutor Estatal (COEEST). Se contó también con el apoyo de personal adscrito a Programas Compensatorios de la Dirección de Desarrollo Educativo y de cuatro docentes con experiencia en educación multigrado (SEGEY, 2015).

⁸¹ La reestructuración regional se estableció con tres niveles de gestión educativa –pedagógica, escolar e institucional- y la creación de sus organismos idóneos: Consejo Técnico Escolar (CTE), Consejo Regional de Educación Básica (CREB) y Consejo Estatal de Educación Básica (CEEB), respectivamente (Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán, 2018b).

Del 2012 al 2017, la estrategia multigrado operó básicamente con presupuesto de la Secretaría de Educación de Yucatán. Adicionalmente, en el año 2016, se canalizaron recursos del PíEE para diplomados, talleres y los trayectos formativos dirigidos a docentes y tutores itinerantes asignados en escuelas indígenas, unitarias o bidocentes.

La estrategia se desarrolla a través de tres acciones principales: a) reorganización curricular y la elaboración de orientaciones para proyectos integradores b) asesoría y capacitación a los docentes, a través de un diplomado y b) descarga administrativa a los directores con grupo multigrado, mediante el establecimiento de figuras de apoyo itinerantes. Inicialmente la estrategia solo se enfocó a primarias, pero en el ciclo 2015-2016 se amplió el apoyo a preescolar a través de la atención de los enlaces itinerantes. A continuación, se presentan las características de estas tres acciones:

a) Reorganización curricular

La propuesta de reorganización curricular para escuelas multigrado en Yucatán se inició en el ciclo escolar 2012-2013. Está dirigida a docentes que atienden escuelas primarias multigrado generales e indígenas, y se basa en la distribución de contenidos de aprendizaje de los Programas de Estudio de educación primaria del año 2011. Posteriormente, la propuesta se adaptó en relación a las adecuaciones realizadas a los LTG en el ciclo escolar 2014-2015.

Las adaptaciones curriculares realizadas se encuentran organizadas en cinco bloques; cada uno aborda un campo de formación específico y sus asignaturas. Éstas se presentan con sus componentes principales: propósitos, competencias que desarrollan y ejes que las conforman; así como los aprendizajes esperados y los contenidos o temas de reflexión correspondientes a cada una en los distintos grados escolares. Además, la propuesta pone especial atención en las “actividades permanentes” y la transversalidad de contenidos que pueden desarrollarse en los grupos multigrado (SEGEY, 2015).

De manera articulada, se propuso también el desarrollo de proyectos integradores, basados en una organización interdisciplinaria de los contenidos alrededor de temas de interés común para los estudiantes. Estos proyectos son concebidos como “estrategias educativas integrales” que facilitan los procesos de aprendizaje por medio de situaciones experienciales basadas en el entorno de los alumnos, las cuales estimulan el trabajo

cooperativo. En la propuesta, la enseñanza se construye desde una perspectiva constructivista que considera las fortalezas e intereses individuales de los estudiantes y del grupo, así como el marco curricular establecido (Yuc_Meso_Ent Grup_#4_SEP_AEL).

La propuesta de reorganización curricular se complementó con otras acciones de acompañamiento pedagógico a los docentes: colegiados entre pares para el diseño e implementación de proyectos integradores; retroalimentación en los Consejos Técnicos Escolares; y la asesoría *in situ* por medio de un blog virtual donde los docentes pueden compartir estrategias de trabajo adecuadas para su región (SEGEY, 2015).

El proceso de planeación con base en esta reorganización curricular se efectúa en cada zona escolar. Son los supervisores quienes se encargan de facilitar los recursos y llevar un seguimiento en las aulas, como uno de ellos refiere:

Sí, de hecho, nosotros trabajamos con lo que se llama proyectos integradores, los cuales tratan de abarcar los campos formativos, con la finalidad de apoyar a los maestros en sus planeaciones (...) Actualmente en la zona (...) [los docentes] planean en conjunto, por ejemplo, todas las escuelas son unitarias y se juntan para planear en horario fuera de clase. Nos invitan a participar en las actividades de ellos, para igual conocer las planeaciones que realizan y [después] poder observar en el aula (...) las modificaciones que pudieran surgir (Yuc_Micro_Ent ind_#2_SEP_FSA).

La evaluación también encontró que los docentes basan su práctica en estas planeaciones conjuntas; sin embargo, éstas requieren ser adaptadas a las necesidades y contexto de las escuelas donde laboran. En el caso de escuelas indígenas, por ejemplo, la planeación incluye tanto los marcos curriculares establecidos, como diversas actividades para fomentar entre los alumnos la escritura y la lectura de la lengua maya.

b) Capacitación a través del diplomado

Inicialmente, los docentes multigrado fueron formados en relación a la reorganización curricular a través de sesiones de capacitación. En los ciclos 2016-2017 y 2017-2018 dichos espacios se ampliaron y articularon en un diplomado titulado *La contextualización de la intervención docente a las características de los grupos multigrado I y II*, el cual se inscribe

en los programas de formación continua que desarrolla la SEGEY y se imparte en modalidad mixta, con sesiones presenciales y en línea.

En el ciclo durante el cual se realizó la evaluación, 2017-2018, el diplomado estaba constituido por 10 sesiones presenciales de cuatro horas cada una y por 10 sesiones en línea. En estas sesiones se trabajan tres módulos con temáticas como las características de los grupos multigrado, la reorganización curricular, el diseño y aplicación de Proyectos Integradores, los PPI de docente de educación básica y los mecanismos de evaluación (SEGEY, 2018a).

El diplomado representa una experiencia de capacitación formal que surge de necesidades sentidas por los docentes, pero también del análisis de un equipo técnico de trabajo, con experiencia en la docencia y la gestión educativa. El equipo manifestó que los docentes participantes buscan estrategias para trabajar con grupos multigrado, aunque lo que en realidad desean es cambiarse posteriormente a una escuela de organización completa. Perspectiva que suele cambiar una vez que valoran los beneficios del aprendizaje en contextos multigrado:

(...) su idea [de los docentes] era: ¡me voy a cambiar de escuela! A una completa (...) Pero con este trabajo [en el diplomado], reconocieron el valor que tiene la escuela multigrado en términos no sólo de aprendizaje para los niños, sino también en términos de la profesionalidad que el maestro logra tener en esos contextos, donde las exigencias de trabajo con la diversidad de los alumnos (...) tiene un potencial formativo también para él (Yuc_Meso_Ent Grup_#3_SEP_AEL).

El diplomado ha sido cursado por docentes multigrado, de escuelas generales e indígenas, de primaria y preescolar; por supervisores escolares de escuelas multigrado indígenas, por enlaces itinerantes (EI) y tutores itinerantes externos (TIE), figuras que se explicarán a continuación. También han participado, aunque en menor escala, por docentes que laboran en escuelas unigrado, asesores técnico-pedagógicos, docentes de telebachillerato, docentes de educación especial y estudiantes normalistas. En total, en el ciclo 2016-2017 el diplomado fue cursado por 230 personas.

Para algunas de estas figuras, el diplomado representa una oportunidad única para conocer “cosas básicas” del trabajo en escuelas multigrado, como lo señaló una TIE:

Considero que todos (los temas propuestos en el diplomado) son importantes. Porque yo no tengo perfil de docente, realmente soy licenciada de psicología. Entonces cuando me dieron este trabajo [como TIE], se me hizo muy complicado. Es gracias al diplomado que he ido aprendiendo muchas cosas ¿no? Desde cómo planear [hasta] cosas básicas que tal vez ya debía saber, pero no las sabía (...) Considero que no hay un tema más importante [que otro], sino todos son importante parte de mí, porque me han ayudado en mi formación (Yuc_Micro_Ent ind_#2_SEP_FSA).

Finalmente, es importante señalar que las sesiones presenciales del diplomado se imparten en los CEDE de las distintas regiones, y por lo general se realiza en contra turno o en fin de semana, para evitar ausencias de los maestros en las escuelas. A pesar de ello, para algunos docentes se dificulta asistir a las sesiones presenciales y no logran concluirlo (Yuc_Micro_Ent Grup_#4_SEP_Mo).

c) Figuras itinerantes

Como parte del MGR se instauró a partir del ciclo 2013-2014 la figura de Enlace Itinerante (EI). En un inicio se conformó un grupo de treinta docentes que fueron comisionados para ser EI, atendiendo entre cinco y siete escuelas primarias, con una compensación económica para sus traslados. Posteriormente, en el ciclo 2015-2016 estas figuras atendieron también preescolares. Desde la perspectiva de las autoridades educativas locales, con esta ampliación se constituyeron verdaderos circuitos de atención a la educación básica, inéditos en la entidad. En el ciclo 2017-2018 en Yucatán había 143 enlaces.

La figura de EI está definida como como un profesional que desempeña funciones administrativas en centros multigrado de Educación Básica, donde no existe la figura de director efectivo y los docentes con grupo deben asumir la dirección de los planteles (SEGEY, 2017b). Sus funciones abarcan desde la organización de los espacios escolares y la actualización de la documentación del centro, hasta la vinculación de la escuela con la estructura del sistema educativo y la gestión para la mejora de la infraestructura escolar.

Debido a que un mismo EI atiende tanto a preescolar como a primaria, su labor implica elaborar una agenda de atención equilibrada para las escuelas; además de la tarea de manejar los requerimientos y trámites administrativos propios de cada nivel. Los EI entrevistados señalan que, en el inicio, fueron recibidos con recelo por los docentes directores, quienes desconfiaban de su capacidad para llevar trámites y gestiones escolares o consideraban que su presencia era una invasión a su función directiva. Pero de manera paulatina, los directores reconocieron el apoyo que se da (Yuc_Micro_Ent ind_#2_SEP_FSA) y la figura se fue consolidando en el MGR.

Adicionalmente, en el ciclo 2016-2017 se decidió crear la figura de Tutor Itinerante Externo (TIE) para brindar acompañamiento pedagógico y contribuir con la descarga administrativa en escuelas multigrado de modalidad indígena, de primaria y preescolar. Los recursos para esta iniciativa emanaron del PIEE y de acuerdo con las reglas de operación de este programa, esta figura se ubicó exclusivamente en escuelas indígenas. Se contrataron entonces 53 Tutores y cada uno atendió tres centros educativos, 159 en total, números que se mantuvieron en el siguiente ciclo. Los tutores fueron seleccionados del universo de Enlaces Itinerantes, considerando su dominio de la lengua maya y su desempeño destacado.

Las funciones establecidas para el TIE son básicamente tres: a) acompañamiento pedagógico, b) seguimiento y evaluación y c) autoformación. El acompañamiento pretende fortalecer el perfil del docente multigrado, apoyando el desarrollo de sus competencias profesionales para la planeación, el desarrollo de proyectos pedagógicos y la aplicación de nuevas prácticas de enseñanza. El seguimiento y evaluación tiene el propósito de vincular las metas educativas establecidas y las estrategias de aprendizaje, encaminando al docente hacia procesos de mejora y revisión de resultados. La autoformación, busca impulsar que el docente y TIE se involucren en un proyecto de formación continua como base de su desempeño profesional (SEGEY, 2017d).

Las entrevistas realizadas mostraron, por un lado, las tensiones derivadas de la desconfianza que a algunos maestros les genera el acompañamiento pedagógico de los tutores, y por el otro, el reconocimiento de los docentes hacia la labor de los TIE. Los siguientes dos testimonios demuestran ambas experiencias, el primero señalado por un TIE y el segundo por una maestra de preescolar respecto a su tutora:

Conflictos hay, sí, porque muchos maestros creen que todo saben y todo pueden [y] que tú siendo tutor ¿cómo vas a hacer su trabajo? [Es] muy complicado poder trabajar esta parte con ellos, porque cuando llegas a una zona nueva y no te conocen. Los maestros no querían que yo me metiera a trabajar con ellos [en el aula] (...). Yo dije [a un maestro]: ¡pero yo vengo a trabajar con usted! Sí, hay como que ese roce, ¿no? (Yuc_Micro_Ent ind_#2_SEP_FSA).

[Juntas] nos sentamos a trabajar, a platicarlo, si ella tiene una idea me la da: “Maestra podemos hacer esta actividad, éste trabajo (...) ¡Vamos a hacer un proyecto!”. Como ella está tomando el curso de proyectos integradores, me va diciendo: “Vamos a fomentar (...), yo la ayudo con lo que no sabe hacer, yo estoy tomando un curso ¡Tengo un proyecto!”. De esta manera va apoyando (Yuc_Micro_Ent Ind_#2_SEP_Mo).

Aparte del trabajo directo con los docentes, el TIE también debe integrar un expediente con evidencias de su trabajo y elaborar un cronograma de visitas, también debe realizar registros de observación, cuestionarios y entrevistas para detectar las necesidades de profesionalización de los docentes.

Tanto TIE como EI, además, participan en procesos de capacitación impulsados por las autoridades estatales sobre liderazgo, proyectos integradores, trabajo en equipo, desarrollo de habilidades socio-emocionales, y procedimientos administrativos a través del uso de las TICs (Yuc_Meso_Ent Grup_#4_SEP_AEL). También son objeto de seguimiento y evaluación de su desempeño por parte del equipo técnico encargado del proyecto multigrado, quien considera, entre otras cosas, las evaluaciones realizadas por supervisores y directores, sus agendas de trabajo con base en su Plan Anual de Trabajo, sus actas de visitas y evidencias de su labor (fotografías, registros de asistencia, etc.) (Yuc_Meso_Ent Grup_#4_SEP_AEL).

Las acciones sistemáticas de capacitación y monitoreo de las figuras itinerantes conforman una base sólida para la consolidación de la estrategia. Sin embargo, es necesario también mejorar las condiciones bajo las cuáles estas figuras realizan su trabajo, para asegurar la calidad de este servicio y su continuidad. EI y TEI manifestaron necesitar el pago oportuno

de su salario, el apoyo económico para trasladarse a las escuelas asignadas y un fondo para adquirir materiales didácticos.

Finalmente, conjuntamente a la labor de los enlaces y tutores, existen también maestros de educación física y especialistas de USAER itinerantes en algunos centros que, incorporados a un circuito de atención, reciben el beneficio de estos servicios. La estrategia de circuitos itinerantes que se ha puesto en marcha en Yucatán para atender la descarga administrativa y el acompañamiento pedagógico en las escuelas multigrado, constituye de esta manera un esfuerzo local con gran potencial, ya que permite abarcar escuelas generales e indígenas, de nivel preescolar y primaria.

d) Monitoreo y seguimiento de la Estrategia de Atención a Escuelas Multigrado

Las autoridades educativas de la entidad han realizado una revisión de la implementación del MGR en su conjunto y de la *Estrategia de Atención a Escuelas Multigrado*, en particular. Mediante este ejercicio, las autoridades destacan los avances en la regionalización de los servicios administrativos de la SEGEY y la obtención de una doble certificación sobre la gestión en los doce CEDE que operan en el estado. Una, la ISO 9001: 2015, fue dada en 2016 y la segunda en 2017, otorgada por la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) (SEGEY, 2017c).

En cuanto al desarrollo de la estrategia, se manifiesta como positivo el cumplimiento de la normalidad mínima en las escuelas atendidas, mediante el apoyo de Enlaces Itinerantes. Asimismo, se señala su impacto en la equidad de los servicios, ya que un número notable de escuelas inscritas corresponden a preescolar indígena y primaria general, ubicadas la mayoría en municipios con alto grado de marginación. En este sentido, el mayor porcentaje de escuelas atendidas lo absorbe la región de Valladolid, justamente la que tiene el mayor número de centros multigrado (95) y de alumnos inscritos en ellos (1,839).

En conclusión, la evaluación realizada considera que las estrategias para multigrado que desde el MGR se desarrollan en Yucatán, aún con aspectos a consolidar, son un referente de mejora a nivel nacional. En el marco de la descentralización, las líneas de acción emprendidas perfilan una política local a favor de la educación multigrado que puede fructificar en logros educativos, ya que da preferencia a escuelas rurales, considera

municipios con alto grado de marginación, integra problemáticas regionales en la planeación y el ejercicio presupuestal, prioriza la dimensión pedagógica del trabajo multigrado; promueve la formación específica de los docentes; disminuye la carga administrativa de directivos y supervisores; y propicia la corresponsabilidad en la toma de decisiones para la mejora de la educación.

VI.IV Conclusiones de las experiencias estatales

Como se ha desarrollado en esta evaluación, especialmente en el análisis del diseño, desde diferentes áreas de la SEP y dependencias federales se han diseñado diversas acciones que llegan a las escuelas multigrado por ser uno de los servicios de educación básica; Sin embargo; muchas de ellas se implementan sin pertinencia y de forma inoportuna o insuficiente. Frente a ello, las autoridades educativas estatales han desarrollado intervenciones locales para responder a las problemáticas más acuciantes de estas escuelas, relacionadas no solo con garantizar la cobertura de la educación básica en localidades de gran dispersión, sino más bien con garantizar la calidad en la oferta educativa.

Para la instauración de acciones estatales, las autoridades educativas locales han ejercido su margen de autonomía y atribución en la prestación de los servicios educativos en educación básica, como lo establece el Artículo 13 de la Ley General de Educación. De igual manera, han asumido responsabilidades conferidas en los artículos 32 y 33 para el desarrollo de medidas orientadas a establecer condiciones de mayor equidad educativa en los servicios, regiones y localidades con mayor rezago educativo, dispersión y vulnerabilidad, como es el caso de las regiones donde se ubican las escuelas multigrado que se caracterizan por sus contextos de alta marginalidad y desigualdad.⁸²

En este sentido, se observa el esfuerzo de los estados por alinear sus acciones a la normativa federal; sin embargo, las entidades han desarrollado estrategias propias en

⁸² Las acciones emprendidas por las entidades tienen como marco la política de descentralización educativa gestada en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992, por medio del cual se establece la descentralización de los servicios educativos a los estados, con la excepción del Distrito Federal y se privilegia la descentralización de la administración pública federal hacia los gobiernos estatales y municipales, con el fin de reducir su carga fiscal y operativa. En este sentido, se dotó de capacidades a los sistemas educativos estatales para gestionar sus respectivos servicios educativos, con limitada participación en decisiones relacionadas con los planes y programas de estudio; actualización y autorización de los libros de texto; regulación del sistema nacional de formación, capacitación y superación profesional; y, la planeación y programación globales del sistema educativo junto con su evaluación (Del Castillo y Azuma, 2011).

diversos ámbitos: adecuación curricular, orientaciones didácticas, formación continua y profesionalización de docentes, gestión escolar, creación de figuras de acompañamiento, asesoría pedagógica itinerante y descarga administrativa para los maestros. Dichas acciones están centradas en dos aspectos fundamentales: por un lado, la mejora y fortalecimiento de las prácticas docentes en escuelas multigrado; por el otro, la instauración de condiciones institucionales más favorables en los procesos de gestión escolar que favorecen la descarga administrativa.

Aún con dificultades presupuestales y organizativas, las acciones desarrolladas en los estados de Durango, Guanajuato y Yucatán comparten una similitud importante: muchas acciones han logrado continuidad a pesar de los cambios de gobierno, gracias a que han creado áreas específicas, estructuras y procesos a nivel estatal, coordinados por personal con amplia trayectoria para la planeación, desarrollo y seguimiento, lo que ha sido acompañado por la disposición de recursos estatales.

De manera coincidente, las experiencias estatales han apuntalado programas de formación docente en distintas modalidades, como un aspecto medular para atender la mejora educativa en el medio rural, y mediante el fortalecimiento del trabajo colegiado entre profesores, quienes en muchos casos se encuentran en situación de aislamiento. Así lo demuestran los casos de Yucatán y Guanajuato, donde la formación de los profesores en multigrado ha implicado crear una organización que opera a escala estatal y regional, aprovechando la estructura de supervisión ya existente en los estados.

Ahora bien, los esfuerzos de los equipos estatales por desarrollar acciones para fortalecer la formación docente a través de talleres, cursos, diplomados y especialidades presenciales o virtuales es una tarea constante y compleja, principalmente debido a la alta rotación de docentes, pues a pesar de que muchos maestros han recibido capacitación, éstos solicitan cambios a escuelas cercanas a las cabeceras municipales o a ciudades capitales estatales. Esta problemática exige a estos equipos la formación de nuevos maestros en cada ciclo escolar, limitando la posibilidad de consolidar los conocimientos desarrollados por los docentes con experiencia multigrado.

Por otra parte, los recursos limitados con que frecuentemente operan los equipos estatales no permiten la contratación de figuras de apoyo permanentes, lo cual favorece condiciones

de trabajo precarias para tales figuras, ya que enfrentan inestabilidad laboral o deben atender con sus propios recursos y medios los traslados hacia las comunidades rurales, la compra de materiales y equipos escolares y de trabajo, entre otros aspectos. La falta de recursos impacta también en la imposibilidad de desarrollar, de manera sostenida, la evaluación y el seguimiento correspondiente para valorar el impacto de las actividades implementadas, lo que constituye un área de oportunidad compartida de las experiencias aquí documentadas.

Es importante destacar, finalmente, el enorme esfuerzo desplegado por los equipos estatales, sumado a su compromiso e interés por fortalecer la educación multigrado; ello muestra que, aún con recursos limitados, es posible desarrollar acciones significativas para atender las condiciones de inequidad social y educativa que enfrentan estas escuelas.

En síntesis, los tres casos descritos, en primer lugar, permiten caracterizar cada intervención estatal y dar cuenta de los procesos y resultados de cada uno, así como de las estrategias desarrolladas y, en especial, dan cuenta de la integralidad de las intervenciones desarrolladas, de la sinergia, de la participación y articulación de diversas instancias. En segundo lugar, los casos evidencian que la sustentabilidad de las acciones y procesos desencadenados en cada estado dependen de variables contextuales, políticas, financieras, socioeconómicas, culturales, etcétera, que obstaculizan o bien facilitan la gestión y los resultados obtenidos. En tercer lugar, las acciones de política educativa desarrolladas por estos estados muestran que el diseño de la política no es competencia sólo del gobierno central, sino que los gobiernos locales -al estar cerca de los problemas y de los actores directamente involucrados- ponen en marcha un sinnúmero de acciones sustantivas para responder con oportunidad a las problemáticas que surgen en el plano local.

En este sentido, los casos dan cuenta de que los resultados de la política dependen, en gran medida, de una adecuada gestión educativa y un contexto político favorable; es decir, de la suma de voluntades y de liderazgos que permiten movilizar recursos a favor de las escuelas multigrado y articular acciones de diferentes actores de la comunidad escolar (como las figuras de supervisión escolar, director, docentes y padres de familia), ello con el objetivo de mejorar la calidad del servicio que se ofrece en estas escuelas. De esta forma,

los casos muestran que la revisión de la implementación de la política educativa resalta la importancia de la dimensión local y de los actores encargados de ponerla en marcha.

Referencias bibliográficas del Anexo IV

- Chaves, P. y Ramírez, R. (2006). Análisis crítico de las evaluaciones de los programas compensatorios, 1994-2004. México: CONAFE.
- Del Castillo Alemán, G. y Azuma, A. (2011). *Gobernanza local y educación: la supervisión escolar*. México: FLACSO.
- Diario Oficial de la Federación () CONVENIO de Coordinación para la implementación del Proyecto de Innovación en el marco del Programa Escuelas de Calidad, denominado Proyecto Innovación para el Fortalecimiento del Sistema Básico de Mejora Educativa en Durango, incluido dentro del diverso Proyecto de Innovación denominado Estrategia de Financiamiento e Impulso a Proyectos de Innovación Estatales para la Reforma Educativa, que celebran la Secretaría de Educación Pública y dicha entidad federativa. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5410816
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (en prensa). Informe de evaluación de las intervenciones públicas y programa de escuelas multigrado. México: INEE.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2018). Panorama Educativo de México 2017. Recuperado de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/116/P1B116.pdf>
- Gobierno del Estado de Durango (2015). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango del 30 de abril de 2015, liga: <http://admon2010-2016.durango.gob.mx/file/68940>
- SEED. Secretaría de Educación del Gobierno de Durango (2015). Cuadernillo de actividades. Juntos aprendemos mejor. Publicación semestral para la Secretaría de Educación del Estado de Durango. Vol. 1. No. 2. Octubre-marzo 2015. Durango, México. Recuperado de: <http://www.educadgo.gob.mx/seed/ciide/apoyoescuelas/primaria/vol1/prim1vol1.pdf>
- SEG. Secretaría de Educación de Guanajuato (2016). Propuesta curricular para escuelas multigrado. Guanajuato: SEG.
- SEGEY. Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (2015). Reorganización curricular para Escuelas Multigrado del Gobierno del Estado de Yucatán. Mérida: Autor
- SEGEY. Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (2017a). Acuerdo SEGEY 13/2017 por el que se expiden las reglas de operación del Programa Estatal de Apoyo para la Gestión Escolar. México: Diario Oficial 24 febrero. http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2017/2017-02-24_3.pdf
- SEGEY. Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (2017b). Manual del Enlace Itinerante. Escuelas Multigrado. Mérida: Autor.
- SEGEY. Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (2017c). Situación de la educación básica en el estado de Yucatán. Panorama 2016-2017 Mérida: Autor.
- SEGEY. Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (2017d). Tutores Itinerantes Externos. Funciones y tareas. Mérida: Autor.
- SEGEY. Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (2018a) Diplomado II. Manuscrito no publicado. Dirección General de Desarrollo Educativo y Gestión Regional. Mérida: Autor.
- SEGEY. Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (20018b). Dirección General de Desarrollo Educativo y Gestión Regional. Mérida: Autor

ANEXO V. Análisis de pertinencia y factibilidad de las alternativas de política para la educación multigrado

Tabla 41. Análisis de alternativas

ALTERNATIVAS	PROS	CONTRAS	Factibilidad
<p>Alternativa 0. Mantener el status quo Mantener el sistema tal y como está actualmente, aunque conlleva la invisibilización de las escuelas multigrado en la política educativa y a mantener las brechas de inequidad entre estas escuelas y las de organización completa. Esta estrategia, aunque mantiene el acceso de los estudiantes rurales a los servicios educativos, tiene consecuencias negativas en la calidad de la educación que estos estudiantes reciben.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Permite el acceso a la escuela en las zonas rurales dispersas. ✓ No requiere asignación de mayores recursos (humanos, financieros, etc.) ✓ No implica transformar el núcleo de la política (currículo, formación y gestión). ✓ Reconoce las ventajas de la educación multigrado, por ejemplo, el modelo del CONAFE. 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Mantiene la distribución desigual de los recursos educativos. ✗ No incide en las condiciones de desventaja del contexto de las escuelas. ✗ Existe poca adaptabilidad del modelo educativo frente a las características y organización de estas escuelas. ✗ No garantiza la calidad educativa y es inequitativa. 	<ul style="list-style-type: none"> ☺ Factible legalmente, administrativa y presupuestariamente. ☹ Medianamente factible políticamente. <p>Beneficio social: al menos ofrece acceso a la educación en las zonas rurales y aisladas.</p>
<p>Alternativa 1. Llevar la escuela de organización completa a las comunidades rurales aisladas. Transformar a las escuelas multigrado tri, tetra y penta docentes en escuelas de organización completa. Contar con un maestro por cada grado escolar, independientemente del número de alumnos por grado, así como con un director y con el servicio de USAER. No se propone dar este servicio a escuelas uni o bi docentes, por su alto costo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No implica transformar el núcleo de la política (currículo, formación inicial y gestión). ✓ Promueve el logro de aprendizaje de forma personalizada. ✓ Favorece la equidad porque da más y mejores recursos a la población que asiste a estas escuelas. 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ El currículo no necesariamente sería pertinente para las realidades rurales. ✗ No reconoce las ventajas de la organización multigrado: aprendizaje colaborativo y autónomo, tutoría y limita las relaciones socio culturales. ✗ Sitúa aún más en situación de vulnerabilidad y desventaja a los estudiantes de las escuelas 	<ul style="list-style-type: none"> ☹ Factible legalmente. ☹ Medianamente factible administrativa y políticamente. ☹ Escasamente factible presupuestariamente. <p>Beneficio social: educación personalizada para niños de comunidades rurales medianamente dispersas, pero excluye a los que viven en comunidades pequeñas y dispersas.</p>

ALTERNATIVAS		PROS	CONTRAS	Factibilidad
			<p>multigrado uni y bi docentes.</p> <ul style="list-style-type: none"> * No incide en las condiciones de desventajas del contexto de las escuelas. 	
<p>Alternativa 2. Llevar a los niños a las escuelas de organización completa Ampliar y fortalecer la política de consolidación de escuelas. Las escuelas multigrado son cerradas y sus estudiantes son integrados en una escuela de organización completa relativamente cercana. Así, deben trasladarse de sus comunidades de origen a su nueva escuela, donde serán distribuidos por grado escolar.⁸³</p>		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Permite el acceso de los estudiantes de zonas dispersas a escuelas de organización completa, con infraestructura de mejor calidad y docentes especializados (artes, lengua extranjera y/o lenguas indígenas, educación física, USAER, etcétera). ✓ No implica transformar el núcleo de la política (currículo, formación y gestión) ✓ Fomenta que la escuela provea de recursos más diversos y educación integral. ✓ Promueve el intercambio cultural y social entre los estudiantes. 	<ul style="list-style-type: none"> * Podría favorecer el desarraigo de las NNA de sus comunidades de origen. * Se corre el riesgo de discriminación y exclusión o violencia escolar. * Para estudiantes indígenas, en caso de no asistir a una escuela indígena, se discrimina cultural y lingüísticamente. * Disminuye la posibilidad de participación de las familias que viven dispersas. * El transporte resulta costoso y en algunos contextos sería inviable. De no garantizarse el transporte seguro se promueve el abandono y riesgos en los trayectos. * Se corre el riesgo del rechazo comunitario. 	<ul style="list-style-type: none"> ☹ Factible legalmente. ☹ Medianamente factible presupuestaria y administrativamente. ○ Se requerirían más análisis para valorar su factibilidad política. <p>Beneficio social: estudiantes recibirían una educación de mayor calidad, si todas las condiciones señaladas se cubren. Sin embargo, sitúa aún más en situación de vulnerabilidad y desventaja a los estudiantes que permanecen en escuelas multigrado.</p>
<p>Alternativa 3. Cambios progresivos al SEN para mejorar la</p>	<p>Corto y mediano plazo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Permite mejorar la pertinencia y equidad de la política. ✓ Propone alternativas 	<ul style="list-style-type: none"> * Propone algunas soluciones de raíz, pero no es sistémica. * Requiere reasignaciones 	<ul style="list-style-type: none"> ☹ Factible legal y políticamente. ☹ Medianamente factible presupuestaria y administrativamente.

⁸³ Se trata de una alternativa, en tanto se garantice que la escuela receptora tendrá elementos de calidad y sea una intervención con enfoque multicultural, inclusivo y con perspectiva de género, basado en el interés superior de la niñez.

ALTERNATIVAS		PROS	CONTRAS	Factibilidad
<p>pertinencia de la educación multigrado Realizar modificaciones al currículo, la gestión y el desarrollo profesional con el objetivo de atender a las principales fallas y carencias de estas escuelas, así como mejorar la pertinencia y la equidad.</p>		<p>progresivas para el diseño e implementación de la política.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Se fomentan procesos participativos en la definición de las acciones de política. 	<p>presupuestarias sustanciales.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✗ Si bien avanza en la compensación de algunas desigualdades, no garantiza la igualdad sustantiva. 	<p>Beneficio social: mayor pertinencia en el servicio educativo otorgado a NNA de comunidades rurales. Potencia el ejercicio del resto de los derechos.</p>
	Largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Parte de un diagnóstico complejo basado en las deficiencias del sistema y la vulnerabilidad presente en los contextos. ✓ Cuenta con enfoque de derecho a la educación. ✓ Se orienta por la distribución equitativa de la calidad educativa. 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ No se cuenta aún con la sensibilidad de todos los actores políticos. ✗ Requiere una transformación cultural profunda, en torno a prejuicios, creencias y del desarrollo de capacidades. ✗ Requiere una transformación estructural, normativa, financiera, política y organizativa del sistema educativo. 	
<p>Alternativa 4 Centrarse en los NNA, su comunidades y territorio Reorganizar los servicios educativos y su gestión en función de las necesidades de los contextos rurales y de sus habitantes. Implica una descentralización administrativa y una toma de decisiones participativa entre actores estatales y comunitarios para definir el tipo de servicio educativo que se requiere y sus características. Requiere también una articulación intersectorial que garantice las condiciones de aprendizaje de los</p>		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Enfoque de Derechos Humanos que considera la interdependencia de derechos. ✓ Focalización de la población objetivo a partir de una definición territorial (ruralidades). ✓ Es integral (trayectorias de formación, condiciones para el aprendizaje y el bienestar, desempeño docente, gestión territorial). ✓ Flexibilidad en los componentes 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ La institucionalización y diseño actual e histórico del SEN dificulta la flexibilidad y posibilidad de adaptación. ✗ La fragmentación de la política social no facilita la articulación y coordinación intersectorial. ✗ Requiere cambios legislativos que llevan tiempo. ✗ Resistencias a los cambios culturales en el sistema educativo. ✗ Conlleva una reorganización radical del 	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ Medianamente factible legal y políticamente. ⊗ Escasamente factible administrativa y presupuestariamente. <p>Beneficio social: alto beneficio para los estudiantes y comunidades rurales debido a que reconoce sus necesidades y derechos.</p>

ALTERNATIVAS	PROS	CONTRAS	Factibilidad
NNA que habitan en zonas rurales.	de la política educativa. ✓ Articulación de la política en función de las características y necesidades de NNA.	presupuesto público y del modelo de gestión.	

Fuente: Elaboración propia

UNIDAD DE NORMATIVIDAD Y POLÍTICA EDUCATIVA
DIRECCIÓN GENERAL DE DIRECTRICES PARA LA MEJORA DE LA EDUCACIÓN
DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS EDUCATIVOS

