

7

Unidad de Normatividad
y Política Educativa

Políticas para mejorar las escuelas multigrado en México

La educación de niñas, niños y adolescentes (NNA) que habitan en comunidades rurales es un gran reto para el sistema educativo mexicano. En gran medida, el Estado ha ofrecido el servicio en localidades de alta marginación y dispersión geográfica mediante escuelas multigrado y comunitarias. Dichas escuelas se caracterizan por contar con insuficientes e inadecuados recursos humanos, físicos y educativos; además, sus estudiantes abandonan más la escuela y obtienen resultados de aprendizaje menores a los de escuelas de organización completa.

Se analiza la situación de vulnerabilidad de las escuelas multigrado y se propone una política de transformación para la educación rural, que disminuya la desigualdad y asegure condiciones de calidad educativa para sus estudiantes.

Las escuelas multigrado son aquellos centros escolares en los cuales los docentes atienden a estudiantes de distintos grados, edades y niveles de aprendizaje en una misma aula. Los maestros, además, realizan simultáneamente, actividades directivas y administrativas y las comunidades apoyan de forma sustancial el sostenimiento y gestión del servicio educativo.

En el país existen más de 225 mil escuelas de educación básica, de las cuales 32.6% son multigrado.¹ Es decir, 28.3% de los preescolares, 43.2% de las primarias y 16.3% de las secundarias. Se consideran multigrado a los preescolares unidocentes, escuelas primarias de uno a tres maestros y escuelas secundarias uni y bidocentes, de tipo general, indígena, comunitaria, para migrantes y telesecundaria. A estas escuelas asisten más de 1 millón 700 mil estudiantes: 6.9% del total de estudiantes de educación básica.

Las escuelas multigrado se encuentran, predominantemente, en pequeñas localidades rurales aisladas, con altos grados de marginación y pobreza. La Secretaría de Educación Pública (SEP) se encarga de las escuelas 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.



¹ Panorama Educativo de México 2017, INEE.

Los NNA que asisten a las escuelas multigrado 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.

22% de NNA que habitan en zonas rurales viven en condiciones de **pobreza extrema**, mientras que **9.5%** en zonas urbanas



20.9% de NNA de zonas rurales viven en condiciones de **desnutrición infantil**, el doble que aquellos en zonas urbanas (**11.1%**)



15.6% de las NNA de las zonas rurales realizan alguna **actividad laboral**, mientras que en zonas urbanas es **8.6%**



Fuente: elaboración propia.²

Del mismo modo, sus familias enfrentan otras desventajas sociales, resultado de la acumulación intergeneracional de desigualdades; por ejemplo, el analfabetismo es seis veces mayor³ en las comunidades rurales que en las urbanas y la escolaridad media de la población adulta es 3.9 años menor.⁴ Aunado a lo anterior, otros factores de carácter social, ambiental, migratorio y de inseguridad, colocan a los NNA de comunidades rurales en situación de vulnerabilidad en el ejercicio de sus derechos, incluido el derecho a una educación pertinente y de calidad.

A pesar de los importantes esfuerzos por asegurar la educación básica, todavía existen NNA que no asisten a la escuela, y los porcentajes son mayores en las zonas rurales. Se estima que 26.6% de NNA en comunidades rurales en edad de cursar preescolar (3 a 5 años), 1.7% en edad de cursar primaria (6 a 11 años) y 9.4% en edad de cursar secundaria (12 a 14 años), no asisten a la escuela.⁵

Por su parte, los estudiantes que asisten a escuelas multigrado lo hacen en condiciones de desventaja y desarrollan trayectorias educativas desiguales y excluyentes. En general, éstos abandonan más la escuela, concluyen la educación básica en menor proporción y obtienen logros de aprendizaje menores. Como lo muestran los resultados de Planea 2018 a nivel nacional: los estudiantes de escuelas multigrado y especialmente los de escuelas multigrado indígena tienen puntajes más bajos en lenguaje y comunicación, y en matemáticas.

POLÍTICA EDUCATIVA PARA LAS ESCUELAS MULTIGRADO

La Ley General de Educación (artículo 33), señala que se debe atender de manera especial a las escuelas ubicadas en localidades aisladas y en comunidades indígenas mediante la asignación de elementos de mejor calidad. Como ya se mencionó, existen dos instituciones encargadas de brindar educación a dichas poblaciones: la SEP y el CONAFE.

LA POLÍTICA EDUCATIVA DE LA SEP

En la SEP, las escuelas multigrado son parte de las modalidades educativas general, indígena, para migrantes y telesecundaria. Históricamente, la atención de estas escuelas ha sido intermitente e insuficiente y ha estado sujeta a la voluntad política o a la asignación de presupuestos específicos, como lo fue el caso de los Programas Compensatorios y la Propuesta Educativa Multigrado 2005.

² Fuentes: *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México*, UNICEF y CONEVAL (2015); *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados nacionales*, INSP (2012); *Niños y niñas que trabajan en México: un problema persistente*, UNICEF (2009).

³ Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.

⁴ Panorama Educativo de México 2017, INEE.

⁵ Niñas y niños fuera de la escuela México, UNICEF (2016).

En la actualidad, aunque se desarrollan acciones puntuales, como las tutorías para docentes noveles y los Consejos Técnicos para escuelas multigrado, estas escuelas son poco visibles en la política de educación básica y son atendidas de forma homogénea sin responder a la diversidad de escuelas y contextos. Ante la ausencia de intervenciones federales, en algunas entidades federativas se han desarrollado acciones específicas para escuelas multigrado, en especial propuestas pedagógicas.

La enseñanza en multigrado resulta compleja ya que, primero, el diseño curricular está estructurado por grados y presenta saturación de elementos y contenidos. Del mismo modo, los materiales educativos, al seguir la estructura curricular graduada, resultan poco pertinentes para este tipo de enseñanza. Además, con frecuencia, éstos no llegan con oportunidad a todos los estudiantes.

Un docente de primaria unitaria tiene que trabajar hasta con 44 libros de texto

Segundo, en relación con la gestión escolar, los docentes enfrentan sobrecarga administrativa debido a que cumplen una doble función (pedagógica y directiva), lo que resta tiempo a las tareas de enseñanza y ocasiona suspensión de clases. Por su parte, muchas de estas escuelas carecen de espacios educativos suficientes y pertinentes, así como de recursos para su mantenimiento y adquisición de materiales didácticos. El acompañamiento y supervisión a la práctica docente es también irregular, debido al aislamiento de las escuelas y a la carencia de recursos. Además, la formación de los supervisores y Asesores Técnico Pedagógicos (ATP) no contempla temáticas sobre multigrado.

Tercero, la formación inicial y continua de maestros es escasamente pertinente, ya que no existen trayectos formativos específicos para la enseñanza en contextos multigrado. Asimismo, éstos enfrentan mayores barreras para acceder a los procesos de formación. Estas condiciones precarias generan, con frecuencia, que los docentes se muevan a escuelas más cercanas en zonas urbanas.

Finalmente, no existen programas educativos que contemplen de forma explícita las características de las escuelas multigrado, aunque éstas resultan beneficiadas de forma tangencial, debido a que se encuentran en localidades de alta marginación y pobreza; como en el Programa Escuelas de Tiempo Completo y el Programa de la Reforma Educativa.

EL PROGRAMA DEL CONAFE

El CONAFE nació en 1971 con el objetivo de expandir la cobertura educativa. Es responsable de operar la educación básica comunitaria en todo el país, predominantemente en las localidades rurales más pequeñas y dispersas, mediante el Programa Educación Inicial y Básica Comunitaria.

Durante su existencia, el Consejo ha mantenido innovaciones pedagógicas continuas. En la actualidad cuenta con el modelo educativo Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo (ABCD), el cual propone un aprendizaje autónomo a través de redes de tutoría, bajo una organización escolar multigrado y materiales educativos específicos. Sin embargo, sus centros escolares carecen de materiales adicionales para desarrollar los procesos educativos propuestos. Asimismo, el modelo es limitado para la alfabetización inicial y no cuenta con un enfoque bilingüe, a pesar de que 21.4% de sus servicios se ubican en localidades clasificadas como indígenas.⁶

El CONAFE reconoce que su población objetivo se encuentra en condiciones de rezago social y alta marginación. No obstante, las fuertes restricciones presupuestarias bajo las que opera solo permiten diseñar una intervención austera y proponer soluciones insuficientes e inadecuadas para atender las necesidades de las comunidades y no responde, por ende, al mandato constitucional de ofrecer una educación de calidad. Así, los estudiantes que van a estas primarias tienen mayores desventajas: son los que, a nivel nacional, han asistido en menor medida al preescolar, repiten más los grados, abandonan más la escuela y tienen menores expectativas acerca de sus trayectorias escolares.

La prestación del servicio está sujeta al compromiso de la comunidad de brindar espacios educativos, alojamiento, cuidados, transporte y alimentación a las figuras educativas. Lo anterior no garantiza la gratuidad de la educación y resulta inequitativo para las comunidades marginadas.

Las figuras educativas llamadas Líderes para la Educación Comunitaria (LEC) son jóvenes, generalmente con educación secundaria o media superior, quienes prestan un servicio social por el que reciben un apoyo económico mensual y una beca para continuar sus estudios. De estas figuras se destaca su permanencia e integración a las comunidades más aisladas del país; sin embargo, sus trayectorias académicas representan un desafío, ya que regularmente provienen de las mismas escuelas comunitarias con menores resultados educativos.

⁶ Dirección General de Integración y Análisis de Información, INEE, 2018.

Aunque los LEC son acompañados por capacitadores tutores y asistentes educativos, reduciendo efectivamente las tareas administrativas, éstos se encuentran en situación de vulnerabilidad debido a la precariedad en la que desarrollan su tarea (apoyo económico reducido, aislamiento e inseguridad).

Las figuras educativas reciben formación, durante seis semanas, para implementar el modelo

LECCIONES APRENDIDAS EN EDUCACIÓN RURAL Y MULTIGRADO

Como se ha presentado, si bien el Estado Mexicano ofrece servicios educativos en las zonas rurales, lo hace de forma insuficiente y escasamente pertinente, con lo cual promueve la desigualdad educativa y amplía la brecha entre las escuelas multigrado y otras con condiciones más propicias para el aprendizaje.

Diversas experiencias, al contrario, han demostrado que las escuelas multigrado, aunque en muchos casos se sitúan en contextos de marginación social, no tienen por qué ser escuelas de baja calidad. Al respecto se señalan los siguientes argumentos y se presentan algunos casos significativos (Cuadro 1):

» 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.

» La ruralidad es un elemento importante, ya que existen particularidades históricas, sociales, culturales e institucionales, que necesitan 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 permite estimular la empatía, la cooperación, la responsabilidad, la autodisciplina y la autoestima. Además, estas escuelas cumplen funciones simbólicas para sus niños y comunidades, generando cohesión social al volverse un punto de encuentro.

CUADRO 1. 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 (<i>Summerhill</i> y <i>One Room Schools</i>)	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)	Bangladesh
Experiencias nacionales	Estados
Propuestas curriculares y elaboración de materiales educativos	Hidalgo, Zacatecas, Yucatán, Durango, Guanajuato y Tlaxcala, y Modelo ABCD del CONAFE
Incentivos al arraigo del maestro en el medio rural	En la mayoría de los estados
Formación continua de docentes multigrado	Veracruz, Guanajuato y Yucatán
Adaptación del modelo multigrado de Escuela Nueva en Colombia (El Programa de Aprendizaje en Multigrado, PAM)	Puebla
Asesores itinerantes y tutores	Yucatán y Guanajuato

Fuente: Elaboración propia.

CUATRO RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA MEJORAR LA ATENCIÓN DE LAS ESCUELAS MULTIGRADO Y RURALES EN MÉXICO

La calidad de las escuelas multigrado y los logros educativos de sus estudiantes están asociados a una multiplicidad de factores internos y externos al sistema educativo, por lo que su mejora implica un abordaje integral y complejo. Sería insuficiente plantear estrategias que únicamente compensen o fortalezcan las acciones públicas existentes —como sería el establecimiento de programas presupuestarios específicos— puesto que dichas acciones no necesariamente tendrían impacto en la reducción de la desigualdad educativa.

Se requiere, por tanto, **un reconocimiento especial de la educación rural en la normatividad y su correspondiente asignación presupuestaria** para realizar acciones públicas específicas. Para ello, se propone una reestructura de la oferta educativa para las comunidades rurales aisladas, que priorice a las escuelas multigrado, basada en un enfoque de derechos humanos.

El objetivo de la propuesta⁷ es garantizar la igualdad educativa de las NNA en comunidades rurales mediante 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;
- »Una **visión integral de lo rural** que implica responder no solo a sus desafíos y carencias, sino reconocer los derechos culturales y a la participación de sus poblaciones indígenas, mestizas y/o migrantes.

⁷ Basada en los hallazgos de la evaluación de la política de educación multigrado del INEE (2018) y en la “Propuesta de acciones para la atención educativa a la población del ámbito rural” del Ministerio de Educación del Perú, 2018.

La propuesta plantea cuatro grandes recomendaciones de política y sus correspondientes estrategias:

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.

Estrategias específicas:

1. Diversificar la oferta educativa multigrado a través de:

- » Transformar escuelas unidocentes y comunitarias en, al menos, escuelas bidocecentes;
- » Promover el uso compartido y equitativo de espacios escolares existentes en una misma comunidad;
- » Agrupar escuelas multigrado próximas territorialmente, donde sea pertinente geográfica y culturalmente, contando con la aceptación de la comunidad y cuidando las condiciones de seguridad y transporte; y
- » 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,

2

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.

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 del CONAFE;

3

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).

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 concretos para la enseñanza en multigrado como parte de la formación inicial de docentes;
2. Implementar modalidades diversas de formación continua (en línea, semi-presenciales, intensivas, etcétera), recuperando experiencias estatales, que permitan el acceso a los procesos de formación en igualdad de condiciones para los maestros rurales;
3. Proveer de 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.

4

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

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015a). *Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015*. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>

Instituto Nacional de Salud Pública (2012) *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados nacionales*. México: INSP. Recuperado de: <https://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales.pdf>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2018). *Panorama Educativo de México 2017*. México: INEE. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/116/P1B116.pdf>

Ministerio de Educación del Perú (2018). *Propuesta de acciones para la atención educativa a la población del ámbito rural*. Perú. Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/consulta-de-atencion-ambito-rural/pdf/propuesta-de-acciones-educacion-rural.pdf>

UNICEF (2009). *Niños y niñas que trabajan en México: un problema persistente*. Recuperado de: https://www.unicef.org/mexico/spanish/Analisis_Preliminar_enoe.pdf

UNICEF (2016). *Niñas y niños fuera de la escuela*. México: UNICEF. Recuperado de: https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF_NFE_MEX.pdf

UNICEF y CONEVAL (2015). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2014*. México: UNICEF. Recuperado de: https://www.unicef.org/mexico/spanish/MX_Pobreza_derechos.pdf



Av. Barranca del Muerto 341, Col. San José Insurgentes, Del. Benito Juárez
C.P. 03900, Ciudad de México, México | 5482 0900 | www.inee.edu.mx

