

## Políticas educativas para escuelas multigrado en México: relegadas por la educación graduada

Lorena Martínez Zavala   
Universidad Interamericana, México

**Resumen.** El artículo tiene como objetivo analizar la existencia de políticas específicas para escuelas multigrado impulsadas por el estado mexicano contemporáneo. A través de una investigación documental se realizó una revisión de las políticas educativas que se han instaurado desde 1995 hasta la actualidad; analizando si existen políticas públicas para estas escuelas o si estas han quedado subsumidas por las políticas educativas para las escuelas graduadas. Dicha genealogía requirió la revisión de documentos como la Ley General de Educación, el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, el Programa Nacional de Educación 2001-2006, el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria 2012-2017 y el modelo Nueva Escuela Mexicana. A partir de que las escuelas graduadas se instauraron como hegemónicas, las gestiones político-educativas se han enfocado a esta forma de organización, dejando de lado la ejecución de políticas públicas que mejoren la calidad educativa en las escuelas multigrado. Las escuelas multigrado se impulsaron como una estrategia de cobertura educativa, aspecto que requiere la creación de políticas específicas o la continuación de estrategias dirigidas por algún sexenio anterior.

**Palabras clave:** políticas educativas; escuelas primarias multigrado; México

### *Políticas educacionais para escolas primárias multisseriadas no México: relegadas pela educação graduada*

**Resumo.** O artigo tem como objetivo analisar a existência de políticas específicas para escolas multisseriadas promovidas pelo estado mexicano contemporâneo. Por meio de uma pesquisa documental, foi realizada uma análise das políticas educacionais em vigor desde 1995 até hoje, analisando se existem políticas públicas para essas escolas ou se elas têm sido subordinadas às políticas educacionais para as escolas graduadas. Tal genealogia exigiu a análise de documentos como a Lei Geral de Educação, o Programa de Desenvolvimento Educacional 1995-2000, o Programa Nacional de Educação 2001-2006, o Programa Setorial de Educação 2007-2012, o Modelo Educacional para o Ensino Obrigatório 2012-2017 e o modelo Nova Escola Mexicana. Desde que as escolas graduadas se estabeleceram como hegemônicas, as gestões político-pedagógicas têm se concentrado nessa forma de organização, deixando de lado a execução de políticas públicas que melhorem a qualidade educacional nas escolas multisseriadas. As escolas multisseriadas têm sido impulsionadas como estratégia de cobertura educacional, aspecto que requer a criação de políticas específicas ou a continuidade de estratégias orientadas por algum sexênio anterior.

**Palavras-chave:** políticas educacionais; escolas primárias multisseriadas; México

### *Educational policies for multi-grade elementary schools in Mexico: overreleased by graduate education*

**Abstract.** The article aims to analyze the existence of specific policies for multigrade schools promoted by contemporary Mexican State. Through a documentary investigation, a review of educational policies that have been established from 1995 to present was carried out; analyzing if there are public policies for these schools or if they have been subsumed by educational policies for graduate schools. Said genealogy required review of documents such as the General Education Law, the Educational Development Program 1995-2000, the National Education Program 2001-2006, the Sectoral Education Program 2007-2012, the Educational Model for Compulsory Education 2012-2017 and the New Mexican School model. Since graduated schools were established as hegemonic, political-educational efforts have focused on this form of organization, leaving aside execution of public policies that improve educational quality in multigrade schools. Multigrade schools were promoted as an educational coverage strategy, an aspect that requires creation of specific policies or continuation of strategies directed by some previous six-year term.

**Keywords:** educational policies; multi-grade elementary schools; Mexico.

## 1. Introducción

En el artículo *El Príncipe fragmentado. México: despojo, violencia y mandos*, Roux (2016) estableció que la hegemonía del estado mexicano se redefine y reconfigura constantemente, es una lucha incesante de consolidación y disputa. Es un proceso histórico de dominación y consenso que a través de sus instituciones, leyes, rutinas, rituales y reglamentaciones van estableciendo procesos represivos y/o doctrinarios. Este continuo, de acuerdo con Poulantzas (2005), no debe concebirse como un simple *binomio represión + ideología*; sino que:

conciernen a una serie de prácticas materiales, que se extienden a los hábitos, las costumbres, el modo de vida de los agentes, y se moldea así, como materia vinculante, en el conjunto de las prácticas sociales, incluidas las prácticas políticas y económicas (p. 27).

Este proceso establece una correspondencia entre estado y sociedad, la cual consiste en una relación dialéctica en la que la clase dominante manda y protege, y la clase subalterna obedece y es leal al poder soberano. Esto requiere necesariamente de la generación de consenso; es decir, de la reproducción de la ideología dominante. En palabras de Poulantzas (2005), “la ideología no es algo neutro en la sociedad [...] la ideología dominante encarna en los aparatos del Estado que desempeñan el papel de elaborar, inculcar y reproducir esa ideología” (p. 27).

Las políticas públicas son una ramificación de dicho proceso, son reglamentaciones que van ordenando y operacionalizando el proceder de las autoridades y el actuar de la población. La materialización de dichas políticas es la conclusión de las tensiones y disputas existentes entre los dominantes y los subordinados. En palabras de Torres y Santander (2013):

El papel que juega la política pública al interior de una sociedad implica legitimar al Estado, no solo por su carácter instrumental en la provisión de servicios básicos o la administración de bienes públicos; son apuestas socio-políticas para resolver problemas públicos concretos, necesidades individuales y colectivas que son definidas por la misma sociedad (p.15)

Para dichos autores, las políticas públicas son el enlace entre los gobernantes y la población; según Mendíaz (2004, p. 1) “son un cristal a través del cual pueden visualizarse transformaciones de las relaciones entre el Estado y la Sociedad”. Las políticas públicas que se han instaurado responden a las necesidades y demandas del contexto y de la coyuntura política de la época. En la década de los setenta, las políticas públicas iban dirigidas a generar desarrollo en los países atrasados. Los Planes Nacionales de Desarrollo circunscribían propuestas que logran atenuar la pobreza y desigualdad existente en dichos países. Estas problemáticas no disminuyeron y el cambio de modelo económico en la década de los ochenta “generó nuevos tipos de precariedad e inseguridad social” (Pulido, 2017, p. 21); lo cual obligó al estado a redefinir las políticas públicas, impulsando políticas sociales dirigidas a los informales, a los más pobres y a los vulnerables.

De manera específica, este trabajo se enfoca al aspecto escolar, con el objetivo de rastrear las políticas educativas que el estado mexicano ha emprendido para ofrecer una instrucción óptima a las niñas y los niños que asisten a escuelas primarias multigrado. Retomamos la definición de Gómez (2017), quien estableció que:

las políticas educativas son todas aquellas leyes creadas por el estado para garantizar la educación a nivel nacional. [...] Están diseñadas para resolver los problemas que enfrenta la educación para transformarlo en el logro de los objetivos de calidad, eficiencia y eficacia (p.149).

Este trabajo busca responder la siguiente pregunta de investigación: ¿en el estado mexicano actual existen políticas específicas para escuelas multigrado? Sosteniendo como hipótesis que éstas han quedado subsumidas por las políticas educativas para las escuelas graduadas. Schmelkes y Aguila (2019) señalan que “la SEP no cuenta con una política educativa específica para las escuelas multigrado, sino con un conjunto de acciones, estrategias y programas que llegan a estas escuelas de forma inespecíficas o tácitas” (p. 205). A través de esta revisión (Ley General de Educación, los Modelos Educativos 1995- 2000; 2001- 2006; 2007- 2012; 2016- 2018 y Nueva Escuela Mexicana) podemos vislumbrar que el estado ha ido incorporando determinados señalamientos para escuelas primarias multigrado; sin embargo, éstas siguen siendo las mínimas ante las demandas que requieren estas instituciones educativas. Indudablemente, la educación graduada se ha instaurado como hegemónica, dejando de lado y omitiendo cualquier política específica para escuelas primarias multigrado.

Sin lugar a duda, el hecho de que existan escuelas primarias en las zonas más recónditas del país es resultado de la concertación entre las demandas de la población y el estado, es la búsqueda de expansión del sistema educativo; pero dicha ampliación no ha garantizado una educación óptima que permita a las niñas y niños romper con el círculo de precariedad que debería garantizar el estado. Las políticas educativas están concebidas para una educación graduada, dejando de lado la legislación y aplicación de políticas educativas específicas para escuelas primarias multigrado. Dichas escuelas trabajan con el método pedagógico, los materiales educativos y bajo las mismas reglamentaciones de gestión y de evaluación a las que están sometidas las escuelas graduadas. Esto va generando mayor rezago, ya que se piden parámetros iguales en condiciones sociales desiguales, pues primordialmente, las escuelas primarias multigrado se encuentran en regiones clasificadas con alto y muy alto grado de marginación; siendo principalmente indígenas; es decir, estas poseen sus propios lenguajes, culturas y tradiciones.

## 2. Metodología

El presente trabajo se basó en una metodología cualitativa, utilizando la técnica de investigación documental. Dicha técnica consiste en “una serie de métodos y técnicas de búsqueda, procesamiento y almacenamiento de la información; [así como] la presentación sistemática, coherente y suficientemente argumentada de nueva información” (Tancara, 1993, p.94). Se recolectó la información, se sistematizó en fichas de trabajo y se analizaron los datos.

## 3. Resultados

### 3.1 Escuelas primarias multigrado: historia, características y datos generales

Al intentar rastrear los orígenes de las escuelas multigrado nos encontramos con que el derecho a la educación ha sido un proceso paulatino y diverso; ha sido resultado de discusiones y modificaciones legales y organizacionales que han in-

tentado consolidar un sistema educativo óptimo. Durante el porfiriato, la educación básica se impartía a grupos de niñas y niños de diferentes edades; lo cual generó un debate entre los expertos más importantes de la época. Pedagogos como Enrique Rébsamen, Carlos Carrillo, Jesús Flores y Gregorio Torres Quintero debatían sobre la viabilidad de implementar en México una educación graduada similar a la que se impartía en países desarrollados (Rockwell y Garay, 2014; INEE, 2019a). Dicho objetivo se consolidó en 1930, año en el que la Asamblea Nacional de Educación aprobó la educación graduada, dictada a partir de un currículo común para cada grado. Este proceso fue consolidando la educación primaria, cuya obligatoriedad pasó de tres a seis años. Claramente, Rockwell y Garay (2014) señalaron que:

durante siglos, los maestros de escuelas elementales, en México como en todo el mundo, atendían a grupos heterogéneos de niños o niñas sin una clasificación de grupos basada en la edad o el conocimiento. [...] Durante el siglo XIX, poco a poco se fue abandonando esta tradición del maestro único y se fue generando el modelo de la escuela graduada (p. 4).

La supremacía de la educación primaria graduada no eliminó la instauración de escuelas primarias multigrado. Dicha estructura educativa se sigue manteniendo en regiones alejadas de las capitales de cada estado y con bajo índice poblacional. Las escuelas multigrado pasaron de ser el modelo común a una alternativa de educación para los sectores más vulnerables. Como señalan Schmelkes y Aguila (2019).

las escuelas de organización multigrado han sido una de las respuestas del Estado mexicano para ampliar la cobertura y ofrecer el servicio educativo a las localidades de menor densidad poblacional en zonas rurales dispersas y en regiones con altos índices de pobreza y marginación, las cuales concentran un amplio porcentaje de población indígena (p. 199).

En el sistema educativo actual, las escuelas multigrado son aquellas en las que un profesor se hace cargo de más de dos niveles escolares y “están presentes en localidades pequeñas, donde se considera que no hay suficientes alumnos para que sea costeable conformar un grupo para cada grado. [...] [el maestro] también asume las funciones directivas, administrativas y de mantenimiento, entre otras” (Estrada, 2015, p. 43). De manera concordante, Campos (2015) considera que la función de las escuelas multigrado es:

llevar educación a todas aquellas zonas lejanas en donde no se pueden instaurar escuelas de organización completa debido al número de alumnos que existen en las rancherías o pueblos, ya que el número de infantes no justifica la implementación de una escuela de sistema completo (p. 12).

Basándose en el número de docentes, las primarias multigrado se clasifican en unitarias, bidocentes, tridocentes, tetradocentes y pentadocentes. En cuanto a la población se clasifican como generales e indígenas. De acuerdo con su financiamiento y filiación, hay escuelas primarias multigrado estatales y federales que dependen de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y cursos comunitarios que el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) imparte en localidades más reducidas. Cabe señalar que la educación primaria multigrado impulsada por la SEP está impartida por normalistas; en cambio, los cursos ofertados por el CONAFE no requieren formación docente especializada (Estrada, 2015; Mejía et al., 2016; Bautista, 2018; Schmelkes y Aguila, 2019; INEE, 2019a).

De acuerdo con datos emitidos por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (Schmelkes y Aguila, 2019), en el ciclo escolar 2016-2017 había 97,553 escuelas primarias, de las cuales, el 59.7% eran generales, el 24.4% eran comunitarias y el 16.0% eran indígenas. Del total de escuelas primarias generales, el 35.1% eran multigrado y cuya modalidad era predominante en estados como Zacatecas y Durango. En cuanto a las escuelas clasificadas como primarias indígenas, el 65.9% de estas eran escuelas multigrado, presentando un mayor porcentaje de escuelas de este tipo en Durango y Campeche (Medrano et al., 2019). El 95.9% de escuelas primarias indígenas multigrado “se ubica en el ámbito rural; 38.8%, en localidades de alta marginación, y 55.6% de alta marginación, además de que 67.1% de las escuelas se encontraban en áreas aisladas y 24.7%, cercanas a carreteras” (Medrano et al., 2019, p.60).

La infraestructura es otro elemento importante, pues a nivel nacional el:

95.3% de las primarias está construido con materiales resistentes, sin embargo 1.4% no tiene paredes o muros. Las primarias comunitarias son las que presentan el mayor porcentaje de escuelas construidas con tablarroca, lámina o madera (17.8%); éste es el caso para 9.1% de las indígenas multigrado, y son éstas las que en 8.3% de sus escuelas no tienen paredes o muros (Schmelkes y Aguila, 2019, p. 88).

En cuanto al internet, “a nivel nacional 43.1% de las escuelas cuenta [con] internet, pero solo en 23.3% este servicio está disponible para toda la comunidad escolar, es decir, docentes, directivos y estudiantes” (Schmelkes y Aguila, 2019, p. 96).

Diversos autores (Rockwell y Garay; 2014; Estrada, 2015; Bautista, 2018) coinciden en que las escuelas multigrado —a pesar de atender a un importante número de alumnos— son las instituciones más precarias e inacabadas del sistema educativo. Tanto la estructura operativa como los recursos necesarios para impartir las clases poseen amplias deficiencias y desventajas en comparación con las escuelas graduadas. A pesar de esta disparidad, deben alcanzar los estándares de la educación escalonada. Es una realidad que “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” (INEE, 2019, p. 2).

### *3.2 Ley General de Educación (LGE)*

El 13 de julio de 1993 —durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari— salió publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Educación (LGE). Dicha Ley ha sufrido ciertas reformas, localizando la última modificación en enero de 2018. Debemos contextualizar que esta ley surge en una sociedad neoliberal que iniciaba un proceso de desmantelamiento del Estado benefactor e impulsando políticas de libre mercado. Como estado liberal, la ideología imperante reforzaba los derechos ciudadanos, destacando el respeto a la libertad de elección y la búsqueda de igualdad. Este último aspecto se evidencia en el énfasis que hace el documento en temas de equidad, diversidad, inclusión, materiales pedagógicos en lenguas indígenas y perspectiva de género; es decir, el postulado liberal de colocar al individuo como centro detentador de los derechos humanos.

En el Artículo 2 de la Ley emitida en 1993 se estableció que el Estado tenía la obligación de garantizar igualdad de acceso, tránsito y permanencia de una educación de calidad para las niñas y niños (DOF, 1993, p. 1). En 2013 dicho artículo fue modificado, señalando que “todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional” (DOF, 2013, p. 1). En 2016 se reformó nuevamente, garantizando el acceso y permanencia de los niños y niñas al sistema educativo bajo condiciones de equidad (DOF, 2016). Finalmente, en 2017 y vigente en la actualidad se instituyó que:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en el sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables (DOF, 2017, p.1).

Retomando a Briceño (2011), podemos señalar que la igualdad “se refiere a un tratamiento igual para todos, en términos de oportunidades y valoraciones por méritos o resultados en una sociedad; mientras que la [equidad] reconoce las condiciones particulares de los individuos y en este sentido da un tratamiento diferenciado” (p. 73). Pasar de la igualdad a la equidad es una modificación que a primera vista parece mínima, pero contiene un elemento primordial para impulsar políticas específicas para la educación primaria multigrado; pues dicho planteamiento concibe que las niñas y niños de este tipo de escuelas requieren demandas distintas, pues los procesos educativos son diferentes en las escuelas multigrado que en las escuelas graduadas.

El uso del concepto de equidad puntualiza que el Estado debe ofrecer los medios necesarios para que los niños y las niñas de cada contexto social tengan las mismas oportunidades para ingresar y consolidar la educación primaria. Sin embargo, esto queda solo en una interpretación de la ley, pues de manera concreta este derecho solo sostiene que el Estado garantizará la oportunidad de ingreso y permanencia. Dicho postulado lleva en sí mismo la incapacidad de garantizar una educación óptima para niños y niñas de escuelas multigrado; ya que dicha educación dista mucho de poseer las mismas condiciones educativas que las escuelas graduadas. Es decir, la ley garantiza igualdad de métodos y recursos humanos y económicos tanto para escuelas con grupos unitarios, como para grupos graduados, instituyendo los mismos métodos pedagógicos, los mismos lineamientos y programas de gestión.

Como señalamos en un apartado anterior, las políticas educativas responden a los idearios del sistema dominante. A pesar de que dicho documento hace referencia a la necesidad de visualizar la diversidad estudiantil, ya sea por etnia, discapacidad o género; finalmente, la ley establecida no ofrece lo necesario para romper con la homogeneización estudiantil que impone el sistema dominante. Sin considerar el contexto ni las necesidades de un aula multigrado, la Ley General de Educación no obliga al Estado a considerar la educación primaria multigrado como una modalidad de educación en el país.

### 3.3 Programa de Desarrollo Educativo 1995- 2000

El modelo educativo empleado durante el sexenio de Ernesto Zedillo abordó tanto la educación básica como la media superior y superior; sin embargo, dicho documento estableció como prioridad impulsar y fortalecer la educación básica como una estrategia para mejorar la formación y el desarrollo de los individuos. De manera precisa, el documento señala que

el Programa dedica una especial atención a este tipo de educación, pues es en el que se concentra el mayor número de alumnos, se cultiva el conjunto de valores, destrezas, conocimientos y hábitos para una constante superación y se sientan las bases que serán necesarias en los siguientes niveles educativos (SEP, 1995, p. 137).

La perspectiva de este gobierno consistía en proveer educación para generar desarrollo en el país; buscando la instauración de “equidad, calidad y pertinencia de la educación” (SEP, 1995, p. 133). Este Programa fomentaba la educación activa del alumno, cuyo proceso de enseñanza aprendizaje (desempeño docente y aprendizaje del alumno) fuera evaluado. Dicho modelo se planteó como objetivo ampliar las oportunidades educativas a todos los sectores sociales, buscando que este derecho llegara a los sectores más vulnerables que no tenían acceso a la educación durante periodos anteriores. Para alcanzar esto a nivel primaria, planteó la necesidad de tomar en cuenta las “carencias en localidades muy pequeñas, aisladas y dispersas” (SEP, 1995, p. 134); a través del “uso de más recursos, la aplicación más intensa de programas compensatorios y la suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica” (SEP, 1995, p. 137).

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) se firmó en mayo de 1992, y de acuerdo con Pablo Latapí, las políticas establecidas en dicho acuerdo no fueron modificadas durante varios sexenios (Latapí, 2004). Con este compromiso, “se establecieron las condiciones para transferir a los estados la responsabilidad de operar los servicios; actualizar planes y programas de estudio; mejorar los materiales didácticos; revalorar la actividad del maestro y una mayor participación social” (SEP, 1995, p. 137). Este proceso de descentralización ofreció a los estados y municipios mayor autonomía para establecer políticas educativas locales que abrían oportunidades a la planeación y ejecución de políticas para primarias multigrado. Dicho acuerdo otorgó la transferencia “de todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, [...], así como los recursos financieros utilizados en su operación” (SEP, 1992, p.7).

Es interesante observar que el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 incluye una propuesta específica para escuelas multigrado. En dicho documento se establece que las instituciones educativas y gubernamentales deberán coordinar esfuerzos para llevar a cabo acciones que subsanen las desigualdades económicas que existen en las regiones más vulnerables. En este modelo educativo se planteó “atender a las escuelas primarias que tienen maestros multigrado mediante capacitación, libros y materiales adecuados” (SEP, 1995, p. 139). Sin embargo, esto no se ejerció, ya que, de acuerdo con el testimonio de un docente, los libros y materiales pedagógicos siguieron siendo los mismos que se distribuyeron en las escuelas graduadas (Tinajero, 1999).

Si bien, en este modelo educativo no encontramos una metodología pedagógica ni organizativa específica para escuelas primarias multigrado, sí encontramos una política central: establecer “las condiciones para transferir a los estados la responsabilidad de operar los servicios” (SEP, 1995, p. 137). Este proceso de descentralización permitió que diversos estados emprendieran políticas específicas para las escuelas multigrado, sin que fuera necesaria la aplicación a nivel nacional. Por ejemplo, en años posteriores, Hidalgo, Zacatecas, Yucatán, Durango, Guanajuato y Tlaxcala implementaron una propuesta curricular y la elaboración de materiales educativos; en Veracruz, Guanajuato y Yucatán impulsaron una formación continua de docentes multigrado; en Puebla se adaptó el modelo multigrado de Escuela Nueva en Colombia, y en Yucatán y Guanajuato aplicó un sistema de asesores itinerantes y tutores (INEE, 2019).

### *3.4 Programa Nacional de Educación 2001- 2006*

El triunfo de Vicente Fox representó el primer proceso de alternancia política del país. Esta sucesión generó una amplia expectativa sobre las políticas públicas y la forma de gobernar que implementaría la élite entrante. Cabe recordar que años anteriores, específicamente en 1994, surgió en Chiapas un levantamiento indígena dirigido por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). El surgimiento de este movimiento subversivo colocó en el foco nacional e internacional la precariedad y desigualdad en la que viven las poblaciones indígenas. Frente a tal suceso, se estableció una mesa de diálogo coordinada por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) con el objetivo de articular un documento que permitiera una transformación constitucional que reconociera los derechos de los pueblos indígenas. Este documento –conocido como los Acuerdos de San Andrés Larrainzar– se firmó en 1996.

Diversos autores (Goche, 2016; Gómez, 2016; López, 2016) han señalado que los Acuerdos solo quedaron en la firma; ya que ni durante el sexenio de Ernesto Zedillo ni con Vicente Fox existió una voluntad real, sino que fue una acción propagandística que pretendía mostrar sus gobiernos como democráticos. Como señaló Gómez (2016, p. 56), “2001 fue el año de la contrarreforma indígena, del aborto a la posibilidad de cumplir los Acuerdos de San Andrés y promover la paz no sólo en Chiapas, sino en todo México”.

En ese contexto, el gobierno de Vicente Fox elaboró un Plan de Desarrollo Nacional y un Programa Nacional de Educación, colocando como columna vertebral los derechos de los vulnerables, de los pueblos indígenas y del respeto y fomento de la multiculturalidad. De manera concisa, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 sostenía que la educación debería ser democrática y rescatar los idearios nacionalistas, para lograr una mejor convivencia entre los seres humanos. Como retos educativos establecieron tres ejes: “cobertura con equidad; calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje; e integración y funcionamiento del sistema educativo” (SEP, 2001, p. 14). Es importante rescatar que dicho documento pone como elemento clave en el proceso de enseñanza aprendizaje, al docente y al director. El plan establece que el mejoramiento en el logro educativo “depende de las acciones u omisiones de las instancias dirigentes del sistema, es decir, de la gestión institucional” (SEP, 2001, p. 116).

Este plan educativo elaboró políticas enfocadas a grupos vulnerables, vislumbrando como grupos centrales a la población indígena, la población rural de marginación extrema, los hijos de trabajadores agrícolas migrantes, menores que trabajan o que viven en la calle y niños con algún tipo de discapacidad; así como, la aplicación de programas compensatorios basados en becas y materiales didácticos. De igual manera, plantearon el uso de las tecnologías de la información y comunicación (SEP, 2001).

Un aspecto rescatable de este modelo educativo es que por primera vez el gobierno llevó a cabo un análisis específico sobre escuelas multigrado, con el objetivo de que un grupo de expertos elaborara un método pedagógico específico para este tipo de escuelas. De acuerdo con Weiss (2007), Romero et al. (2010), Estrada (2015) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2019a), en el año 2002 y 2003 la SEP realizó “un estudio exploratorio en 32 escuelas multigrado ubicadas en 11 estados de la República (Guerrero, Oaxaca, Veracruz, San Luis Potosí, Michoacán, Estado de México, Hidalgo, Durango, Jalisco, Puebla y Chiapas)” (Romero et al., 2010, p. 4), con la finalidad de analizar las problemáticas y necesidades de las escuelas primarias multigrado. Como resultado de este diagnóstico, el equipo de trabajo elaboró la *Propuesta educativa multigrado 2005*, la cual puntualiza los retos y las riquezas de la educación multigrado; en ella se propuso como metodología “una organización de contenidos comunes por ciclo o nivel (1º y 2º, 3º y 4º, 5º y 6º) y diversas sugerencias metodológicas para el trabajo docente” (SEP, 2005, p. 19); es decir, proponen que el docente trabaje un tema general y plantee trabajos específicos para cada grado. Dicho documento ofrece diversas estrategias de enseñanza aprendizaje; propuestas de trabajo para cada una de las materias impartidas y el fomento del aprendizaje cooperativo.

De acuerdo con Estrada (2015), en 2008 se elaboraron las *Guías de formación docente y Guías didácticas multigrado*; los cuales se desprendieron del diagnóstico impulsado por la *Propuesta educativa multigrado 2005*. Dicho trabajo tenía como finalidad instaurar una Reforma Educativa Multigrado; sin embargo, esto no prosperó y el trabajo para mejorar las escuelas multigrado quedaron en actividades locales emprendidas por la SEP de cada estado. Sin embargo, como indica el INEE (2019a),

la *Propuesta para la Educación Multigrado 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 (p. 128).

### 3.5 Programa Sectorial de Educación 2007- 2012

El modelo educativo impulsado durante el sexenio de Felipe Calderón tuvo –pensando en las necesidades y mejoras para escuelas primarias multigrado– un retroceso significativo en cuanto al periodo anterior. Además, ya no se le dio continuidad a la elaboración de políticas educativas específicas para escuelas multigrado plasmadas en la *Propuesta para la Educación Multigrado 2005*. El *Programa Sectorial de Educación 2007- 2012* omite en gran medida estrategias para escuelas de esta conformación. Dicho plan solo hace alusión a las escuelas multigrado en dos puntos: 1) la importancia en la formación de los docentes de las escuelas multigrado y 2) la necesidad de “dotar de material didáctico, informático y útiles escolares a las

escuelas multigrado, indígenas y telesecundarias, ubicadas en las zonas de mayor rezago social" (SEP, 2007, p. 33). Cabe agregar que este modelo planteó atenuar la desigualdad a través de la ampliación de la cobertura de becas; fomentar la gestión escolar impulsando la participación de todos los sectores sociales; así como, el apoyo a niños y jóvenes pertenecientes a grupos marginados.

Muy en el contexto de la perspectiva nacional e internacional de vislumbrar el conocimiento como el medio generador de desarrollo social; el modelo educativo durante este sexenio estableció estrategias que instauraran sociedades del conocimiento, fomentando el uso de las tecnologías, la capacitación docente y la elaboración de instrumentos y metodologías que evaluaran de manera confiable los aprendizajes generados. En este sexenio se inició con la "adopción de un modelo educativo basado en competencias"; buscando la generación de una formación integral, incorporando "la formación de valores ciudadanos" (SEP, 2007).

Esta perspectiva de progreso instauró una política dominante que invisibilizó la existencia de pueblos indígenas, cuya cosmovisión es diferente a la instaurada por la elite hegemónica. De tal manera, que el modelo educativo del sexenio calderonista retomó de manera vaga la educación impartida a las niñas, niños y jóvenes de los pueblos originarios; señalando que, se "utilizará la lengua indígena (materna) como herramienta didáctica y español como lengua nacional" (SEP, 2007, p. 32). De igual manera, subsumió las necesidades de las escuelas multigrado en las políticas educativas de las escuelas primarias graduadas.

### 3.6 Modelo Educativo para la Educación Obligatoria 2012- 2017

El 2012 fue un año que dio por terminada la alternancia política que colocó al Partido Acción Nacional (PAN) como poder hegemónico; el proceso electoral de este año representó el retorno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al gobierno de la república. El sexenio de Enrique Peña Nieto se caracterizó por la implementación de diversas reformas, acción que llevó por nombre *Pacto por México*. Gil (2018) señaló que la reforma educativa del sexenio peñista, conjuntada con la reforma laboral aplicada durante el sexenio de Felipe Calderón, tenían como fin último:

Simplificar el proceso educativo para acusar y acosar al magisterio; emplear la evaluación como mecanismo de control laboral, renunciando al ejercicio de la autoridad; concebir al trabajo precario de las y los profesores como condición para que ocurra el cumplimiento del trabajo; la opción acrítica del mérito para asignar puestos de trabajo e ingresos adicionales (p.303).

En diciembre de 2012, la Secretaría de Gobernación envió a la Cámara de Diputados y de Senadores la propuesta de reforma educativa; la cual fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación en febrero de 2013. De esta manera, se modificó la Ley General de Educación (LGE), principalmente en los rubros referentes a la formación y permanencia docente. Se creó la Ley General de Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Cabe señalar que el Servicio Profesional Docente "definió los mecanismos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de los maestros" (SEP, 2017, p. 26).

Fundamentándose en esta reforma, la Secretaría de Educación Pública (SEP), elaboró el *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria*, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en junio de 2017. Dicho documento enfatizó la importancia de ofrecer una educación de calidad que potencialice las habilidades socioemocionales de las niñas, niños y jóvenes. El proceso enseñanza aprendizaje se instauró bajo el modelo humanista, buscando generar un meta aprendizaje; es decir, un proceso de aprender a aprender; aprender a ser; aprender a convivir y aprender a hacer. Esto, sumado a que los alumnos y alumnas sean perseverantes y resilientes (SEP, 2017).

Este modelo educativo da continuidad a cuatro elementos del programa educativo anterior. Como primer elemento, mantiene la instauración de sociedades del conocimiento y el impulso de la ciencia y la educación como motores de desarrollo social y elementos esenciales en la disminución de la desigualdad y la ruptura de los ciclos de precariedad de los sectores más vulnerables. En segundo lugar, conserva el uso y fomento de la conectividad y acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) en el desarrollo de los aprendizajes. En tercer lugar, permanecen las políticas de igualdad de género. Y, en cuarto lugar, conservan el uso de apoyos focalizados como becas para atenuar la pobreza y desigualdad (SEP, 2017).

Este modelo plantea colocar a la escuela como centro del proceso educativo; elemento que se aplica tanto para la gestión como para el desarrollo del aprendizaje. En el documento constitutivo establecen que “se otorgará a las escuelas un margen inédito de autonomía curricular, con lo cual podrán adaptar los contenidos educativos a las necesidades y contextos específicos” (SEP, 2017, p. 5). Sin lugar a duda, esto abre el margen de acción para las escuelas multigrado, ya que permitiría las adecuaciones necesarias para las condiciones de cada escuela.

Cabe señalar que este modelo educativo hace referencia muy somera a las escuelas multigrado, únicamente, las sitúa como un tipo del sistema educativo que permite a las niñas y niños de escuelas muy lejanas y marginadas, tener acceso a la educación. Sin embargo, durante este sexenio se llevaron a cabo una diversidad de diagnósticos y directrices, impulsadas por el INEE. Documentos como *Directrices para mejorar la educación multigrado* (2019), *Evaluación Integral de la Política de la Educación Multigrado* (2019) y *La educación multigrado en México* (2019), ofrecen un profundo análisis de las necesidades y posibles líneas de acción para mejorar la calidad educativa en las escuelas multigrado. Sin embargo, estos documentos han quedado como informes que no se han considerado para aplicar políticas educativas específicas para escuelas multigrado.

### 3.7 Nueva Escuela Mexicana

El primero de julio de 2018 se llevó a cabo la elección para presidente de la república en México. Después de competir en tres periodos (2006, 2012 y 2018), el candidato de Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), Andrés Manuel López Obrador, se consolidó como presidente de México. Durante el periodo de campaña, López Obrador dialogó con el sector magisterial que se sentía dañado por la reforma educativa impulsada por el gobierno de Peña Nieto; proponiéndoles la revocación de ésta y la instauración de una nueva propuesta. De esta manera, el 15 de mayo de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* la nueva reforma educativa,

en la cual quedó eliminada la evaluación punitiva hacia el magisterio, abrogando la Ley del INEE e instaurando el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, el cual fungirá como organismo público descentralizado que realizará diagnósticos y determinará indicadores (Aristegui, 2019; DOF, 2019).

El documento fortalece el Artículo 3º, el cual señala que “toda persona tiene derecho a la educación”. Además, asienta que el Estado tiene la obligación de ofrecer educación universal, inclusiva, pública, gratuita y laica. La educación debe impartirse desde una perspectiva de género, impulsando las ciencias y las humanidades; junto con los valores de fraternidad e igualdad; y los principios de interculturalidad y excelencia. Se llevarán a cabo políticas incluyentes y transversales que apoyen a estudiantes que viven en condiciones de vulnerabilidad (DOF, 2019).

Debido a situaciones emergentes como la covid-19, aún no se ha diseñado en su totalidad, el modelo educativo promovido en este sexenio. De tal manera que al inicio del gobierno se desarrollaron documentos en los que la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) establece:

Actualmente nos encontramos en un periodo de transición curricular, cargado de cambios y oportunidades. Una situación relevante es que se suspende el avance de la aplicación del plan de estudios 2017, lo que da la oportunidad de revisar a fondo, con la participación de maestros y maestras, la propuesta curricular. [...] [En el] primero y segundo de primaria [...] se aplicará el plan de estudios 2017. En tercero, cuarto, quinto y sexto de primaria [...] se aplicará el plan de estudios 2011, y los componentes de “Autonomía Curricular” y “Desarrollo Personal y Social” del plan de estudios 2017 (SEB, 2019b, p.46).

Uno de los elementos centrales de la Nueva Escuela Mexicana es impartir una educación acorde con las necesidades y condiciones existentes en cada escuela y región; de tal manera que, parten del principio de planeación y diagnóstico, el cual consiste en la elaboración del Programa Escolar de Mejora Continua (PEMC). La finalidad de estos diagnósticos es centrar la educación en el alumno para diseñar metas y planear acciones que permitan la consolidación de una educación de excelencia. (SEB, 2019; SEB, 2019a; SEB, 2019b).

Es posible vislumbrar que los documentos emitidos por la SEB no hacen alusión alguna al sistema de escuelas multigrado; son nulas las políticas y estrategias que el gobierno actual planea instaurar para este tipo de sistema escolar. Sin embargo, dos planteamientos podrían optimizar la educación multigrado. En primer lugar, el PEMC permitirá al maestro planear las actividades con base en la heterogeneidad escolar que tiene. Y, en segundo lugar, el gobierno actual señala que descargará trabajo administrativo a los maestros para que se centren, primordialmente, en el trabajo en aula (SEB, 2019b).

#### 4. Conclusiones y discusión

A través de este trabajo fue posible vislumbrar que no existen políticas educativas delimitadas para escuelas primarias multigrado. De acuerdo con Moreles (2011), existen dos tipos de políticas: 1) las públicas y 2) las gubernamentales. Las primeras, se establecen a partir del debate y la negociación entre el gobierno y la sociedad civil. Las segundas, son políticas unidireccionales que instaura el gobierno. Latapí (2004)

complementa esta tipificación, agregando que existen políticas de Estado, entendiendo estas como aquellas que “le confiere mayor estabilidad temporal, mayor confiabilidad, respeto a su cumplimiento y, en general, un mayor compromiso de todos los actores involucrados en ellas, particularmente los partidos políticos” (p.4).

Retomando estas definiciones se puede observar que, de los cinco sexenios revisados en este trabajo, solo uno, el modelo educativo de Vicente Fox, impulsó un programa específico. Dicho programa no tuvo continuidad, a pesar de la elaboración de estrategias, materiales pedagógicos y metodologías para escuelas multigrado. Posteriormente, hasta el sexenio de Enrique Peña Nieto, el INEE realizó diagnósticos y delineó ejes de trabajo para optimizar la educación en escuelas bajo esta modalidad.

¿Por qué no se han establecido políticas para escuelas multigrado? Navarro (2011) retoma el modelo de barrera desarrollado por Cobby y Elder para entender el proceso de formación de agenda. Dichos autores señalan cuatro barreras que se deben superar para que una problemática forme parte de la agenda política. La primera barrera es que los deseos se formalicen en una demanda pública. Segunda, que algún representante retome dicha demanda. Tercera, que no sea aprobada por las autoridades. Y cuarta, que se implemente incorrectamente. Según este modelo, cuando un tema pasa la barrera uno y dos, ya forma parte de la agenda. Retomando esto, se puede observar que el establecimiento de políticas concretas para escuelas primarias multigrado ha sido una cuestión considerada irrelevante para la elite gobernante.

Durante los sexenios de Vicente Fox y de Enrique Peña Nieto, tanto SEB como el INEE llevaron a cabo diagnósticos y propuestas metodológicas, pedagógicas y de gestión con un sustento teórico y analítico que les da viabilidad; sin embargo, éstas no han logrado insertarse en la agenda política para que se formalicen iniciativas. Una razón de esto es que no han logrado pasar la barrera dos del modelo de Cobby y Elder, es decir, ningún representante ha sido portavoz de las problemáticas y características específicas de las escuelas primarias multigrado. No ha habido continuidad política a los análisis y diagnósticos hechos.

A pesar de que las escuelas multigrado ofrecen educación a un sector importante de niños y niñas, dichas estrategias han quedado fragmentadas, reducidas a las buenas intenciones del gobierno en turno. Es necesario establecer mecanismos y reglamentaciones que instauren políticas de Estado para escuelas multigrado; es decir, que sean duraderas, traspasen sexenios y obliguen a cada gobernante a impulsar políticas concretas.

## Referencias

- Aristegui, (2019). Publican en Diario Oficial la reforma educativa impulsada por gobierno de AMLO. *Aristegui Noticias*. <https://bit.ly/3L1Qv1m>
- Bautista, E. (2018). Condiciones de la educación rural en México. Hallazgos a partir de una escuela multigrado. *Revista Chakiñan*, (4), 40-53. <https://bit.ly/3L2bfpZ>
- Briceño, A. (2011). Justicia: ¿Igualdad o equidad en la educación superior? *Revista Educación y Desarrollo Social*, 5(2), 70-83. <http://bit.ly/3kSG8IT>

- Campos, G. (2015). Escuelas multigrado una alternativa educativa en el campo rural. Caso del Estado de Hidalgo, México". *Revista Xihmai X*(20), 9-26. <https://bit.ly/3yxZn7v>
- DOF (1993). *Ley General de Educación*. Diario Oficial de la Federación. <https://bit.ly/3L6cTqg>
- DOF (2013). *Ley General de Educación*. Diario Oficial de la Federación. <https://bit.ly/3IVC24D>
- DOF (2016). *Ley General de Educación*. Diario Oficial de la Federación. <https://bit.ly/3SR9pdn>
- DOF (2017). *Ley General de Educación*. Diario Oficial de la Federación. <http://bit.ly/3KYsBny>
- DOF (2019). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa*. Diario Oficial de la Federación. <http://bit.ly/3mqTfet>
- Estrada, M. (2015). Multigrado en derecho propio. *Revista Latinoamericana de estudios educativo*, XLV (2), 43-62. <https://bit.ly/3YpMIDB>
- Gil, M. (2018). La reforma educativa. Fracturas estructurales. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 23 (76), 303- 321. <https://bit.ly/3Yltnhq>
- Goche, F. (2016). Los Acuerdos de San Andrés, vigentes y pertinentes a 20 años de su firma e incumplimiento. *Desinformémonos*. <http://bit.ly/3ZNaEMK>
- Gómez, M. (2016). Los Acuerdos de San Andrés Sakamch'en: entre la razón de Estado y la razón de Pueblo. *El Cotidiano* (196), 53- 64. Recuperado de: <https://biblat.unam.mx/hevila/ElCotidiano/2016/no196/4.pdf>
- Gómez, M. (2017). Panorama del sistema educativo mexicano desde la perspectiva de las políticas públicas. *Innovación Educativa*, 17(74), 143-164. <https://bit.ly/3ZslCGD>
- INEE (2019). *Políticas para mejorar las escuelas multigrado en México*. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación <https://bit.ly/3Zp1ZR9>
- INEE (2019a). *Evaluación integral de la política de educación multigrado. Informe final*. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación <https://bit.ly/3ITMcTm>
- Latapí, P. (2004). La política educativa del Estado mexicano desde 2002. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 6(2), 1-16. <http://bit.ly/3kUumY8>
- López, F. (2016). Los Acuerdos de San Andrés, proceso constituyente y reconstitución de los pueblos indígenas. *El Cotidiano* (196), 87-94. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32544732009.pdf>
- Medrano, V., García, L., Ramos, E., Pérez, M. y Robles, 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 y G. Aguila (Coord.), *La educación multigrado en México* (pp. 41-72). INEE.
- Mejía, F., Argáandar, E., Arruti, M., Olvera, A. y Estrada, M. (2016). "Programa de Aprendizaje en Multigrado: una experiencia de mejora educativa en el estado de Puebla", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XLVI(3), 111-135.
- Mendíaz, M. (2004). El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo. *Repositorio HipermedialUNR*, 1-43. <https://bit.ly/3kO95j4>
- Moreles, J. (2011). El uso de la investigación en la reforma de la educación preescolar en México. Un caso de evidencia basada en la política. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16 (50), 725- 750. <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v16n50/v16n50a4.pdf>
- Navarro, A. (2011). Formación de agenda en la transición del programa Enciclomedia hacia habilidades digitales para todos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16(50), 699-723. <https://bit.ly/3mwlKXa>
- Poulantzas, N. (2005). *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI.
- Pulido, O. (2017). Política pública y política educativa: una reflexión sobre el contexto. *Educación y ciudadanía*, 33, 13-28. <https://bit.ly/3lYXl5n>
- Rockwell, E. y 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. <http://bit.ly/41UHwp0>
- Romero, M. G., Gallardo, M. A., González, R., Salazar, L. y Zamora, M. Y. (2010). La planeación de la enseñanza multigrado en la educación primaria: Una aproximación a su situación

- actual en escuelas de Veracruz. CPU-e, *Revista de Investigación Educativa* (10), 1- 62. <https://doi.org/10.25009/cpue.v0i10.68>
- Roux, R. (2016). *Príncipe fragmentado. México: despojo, violencia y mandos*. <https://bit.ly/41Pf3kg>
- Schmelkes, S. y Aguila, G. (Coordinadoras). (2019). *La educación multigrado en México*. <https://bit.ly/3Z1zw8v>
- SEP (1992). *Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica*. Secretaría de Educación Pública.
- SEP (1995). *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2005). *Programa Educativa Multigrado 2005*. Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2007). *Programa sectorial de educación 2007- 2012*. Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2017). *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria*. Secretaría de Educación Pública <https://bit.ly/3Jj527H>
- SEB 2019. *Consejo Técnico Escolar. Fase intensiva. Educación Preescolar, Primaria y Secundaria. Ciclo escolar 2019-2020. Guía de trabajo*. Subsecretaría de Educación Básica, SEP.
- SEB (2019a). *Hacia una Nueva Escuela Mexicana. Taller de capacitación. Educación básica. Ciclo escolar 2019- 2010*. Subsecretaría de Educación Básica, SEP.
- SEB (2019b). *Orientaciones para elaborar el Programa Escolar de Mejora Continua*. Subsecretaría de Educación Básica, SEP.
- Tancara, C. (1993). La investigación documental. *Temas sociales*, 17, 91-106.
- Tinajero, G. (1999). *Bitácora de trabajo de campo*. Sin publicar.
- Torres, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP.
- Weiss, E. (coord.). (2007). *Evaluación Externa de la Construcción de la Propuesta Educativa Multigrado 2005. Reporte Final*. DIE-Cinvestav-I.P.N.

#### Cómo citar en APA:

Martínez, L. (2023). Políticas educativas para escuelas multigrado en México: relegadas por la educación graduada. *Revista Iberoamericana de Educación*, 91(1), 99-113. <https://doi.org/10.35362/rie91115582>