



## LAS POLÍTICAS DE CIERRE Y CONSOLIDACIÓN DE ESCUELAS RURALES: CRÍTICAS Y PROPUESTAS

Diego Juárez Bolaños

Universidad Iberoamericana Ciudad de México

---

## ‘TRASLADAR LOS NIÑOS A LAS ESCUELAS’: HISTORIAS DE LA CONCENTRACIÓN EDUCATIVA Y EL PROYECTO ACTUAL DE LOS ALBERGUES ESCOLARES

Elsie Rockwell

Departamento de Investigaciones Educativas CINVESTAV

## MÁS ALLÁ DE LA LÓGICA ECONÓMICA: CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES FRENTE AL CIERRE Y FUSIÓN DE ESCUELAS RURALES EN CHILE

Carmen Núñez Muñoz

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

## UNA MIRADA CRÍTICA A LAS POLÍTICAS DE CONSOLIDACIÓN EN MÉXICO: PREMISAS, ACCIONES, RESPUESTAS Y OMISIONES

Lucila Galván Mora

Investigadora independiente

---

Área temática: 10. Política y gestión de la educación

Línea temática: Gobiernos y agendas

**Resumen general del simposio:** La idea de cerrar pequeñas escuelas rurales y concentrar a sus estudiantes en planteles de mayor tamaño forma parte de una tendencia mundial que, con el argumento de ofrecer servicios educativos de mejor calidad, en el fondo tienen criterios fundamentalmente económicos, los cuales subyacen en visiones centralizadas del desarrollo y la gestión territorial. Para los Estados es más barato sostener una escuela de mayor tamaño, que varias escuelas rurales dispersas. Aunque varios estudios internacionales ponen entre dicho una reducción significativa del gasto educativo en este tipo de acciones, estas políticas de cierre de escuelas rurales han sido implementadas en algunas regiones de naciones europeas y americanas. Varias de estas políticas se han inspirado en un modelo de consolidación de escuelas de mayor tamaño y de organización completa en localidades más urbanizadas, instaurado en Estados Unidos desde el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. Recientemente la Secretaría de Educación Pública de México ha anunciado un programa piloto con estas características. Las acciones mediante las cuales se han cerrado escuelas rurales han sido implementadas, en la mayor parte de los casos, sin un análisis profundo acerca de las consecuencias que ello puede ocasionar a los estudiantes, padres de familia y las localidades donde se clausuran los centros escolares. Es por ello, que el presente Simposio intenta recabar análisis académicos que den luz a los procesos y efectos originados por el cierre de escuelas rurales dentro de políticas de concentración de alumnos en espacios escolares de mayor tamaño.

**Palabras clave:** educación rural, escuelas multigrado, política educativa, equidad educativa

## *Semblanza de los participantes en el simposio*

### Diego Juárez Bolaños

Académico de Tiempo Competo del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE) de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Doctor en Ciencias Sociales en el Área de Estudios Rurales por El Colegio de Michoacán. Miembro del SNI (Nivel I), del Consejo Mexicano de Investigación Educativa, responsable de la Red Temática de Investigación de Educación Rural de CONACYT y co-responsable de la Red Iberoamericana de Investigadores en el Estudio de la Educación en Territorios Rurales. Sus temas de investigación se relacionan con la educación rural y el multigrado. Pretende hacer propuestas que permitan valorar al multigrado como una opción pedagógica, además para fortalecer la educación rural de nivel obligatorio.

### Elsie Rockwell

Investigadora Emérita del Cinvestav. Investigadora SNI III. Doctora en Ciencias en la especialidad de Investigaciones Educativas por el DIE-Cinvestav y Maestra en Historia por la Universidad de Chicago. Sus líneas de investigación son: Antropología e Historia de la educación y la cultura escrita; Historia de las escuelas y de la cultura escrita y Educación en los márgenes del Estado. Sus proyectos actuales abordan: a) la influencia transnacional y las adaptaciones locales de programas educativos diseminados desde la Universidad de Columbia, New York y b) las repercusiones de las reformas educativas recientes en las culturas escolares en las primarias y secundarias públicas en Tlaxcala y la Ciudad de México.

## Carmen Núñez Muñoz

Académica jerarquizada de la Escuela de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV), es Doctora en Ciencias de la Educación por la Pontificia Universidad Católica de Chile en cotutela con la Université Bordeaux 2 Victor Segalen. Su línea de investigación es la educación rural, siendo Investigadora Responsable de proyectos financiados por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica CONICYT. Uno de sus principales focos de estudio ha sido los efectos del cierre de escuelas rurales en Chile. Actualmente se desempeña además como Presidenta de la Comisión para la prevención y sancionamiento de conductas de acoso, discriminación y hostigamiento de la PUCV.

## Lucila Galván Mora

Doctora en Educación. Universidad de Málaga, España; y Maestra en Ciencias con especialidad en Educación por el DIE-CINVESTAV. Integrante de la Red Temática de Investigación de Educación Rural de CONACYT. Sus temas de investigación son la construcción de saberes docentes en escuelas primarias multigrado; cultura escolar, innovación y cambio en educación básica; y formación de profesores y prácticas de enseñanza en contextos rurales.

## TEXTOS DEL SIMPOSIO

### ‘TRASLADAR LOS NIÑOS A LAS ESCUELAS’: HISTORIAS DE LA CONCENTRACIÓN EDUCATIVA Y EL PROYECTO ACTUAL DE LOS ALBERGUES ESCOLARES

Elsie Rockwell

En 2019, renace como opción de la “nueva” escuela mexicana la política de ‘llevar los niños a las escuelas’, en lugar de ‘llevar la escuela a los niños, niñas y jóvenes’. Esta política repite una práctica colonizadora de larga data, practicada en muchas partes del mundo, con consecuencias negativas para la educación de los sectores más vulnerables de la sociedad. Reviso en esta ponencia algunas de estas consecuencias, tanto lejanas como recientes.

En primer lugar, es necesario reconocer que se *trata de una política discriminatoria*, pues mientras que en grandes sectores de la población los niños y niñas tienen acceso a una escuela del nivel básico relativamente cercana a sus lugares de residencia, esta política impone condiciones diferentes a miles de menores que deben de separarse de sus familias para poder cursar la educación obligatoria, que, dada la reciente reforma, ahora incluye la educación inicial. Es discriminatoria porque se trata justamente de hijos de población campesina, habitantes de pequeñas localidades (que no “desaparecen”, como vaticinaban en los años 1970, sino cuyo número ha ido en aumento desde hace décadas), en su mayoría pobladas por hablantes de las lenguas indígenas, es decir, de la población más marginada y ‘vulnerable’ del país.

#### 1. Algo de historia comparada

La política de concentrar a la población infantil de un sector para educarla tiene larga historia. Recuerda la política de congregación de la población colonizada durante el siglo XVI, por diversas órdenes eclesíasticas, así como las políticas de los imperios colonizadores del siglo XIX en África, donde por ejemplo, se establecían lo que llamaban “escuelas de rehenes” para los hijos de los jefes tribales de las regiones conquistadas. Otra acción similar se dio con la decisión tomada por el gobierno estadounidense de concentrar a todos los menores de las naciones indígenas (con las cuales se tenían tratados como naciones independientes), en un sistema de internados diseñado expresamente para acabar con sus lenguas y culturas y asimilarlos a la vida ‘americana’. Mediante una serie de medidas legales (como el Dawes act, 1887), la política de los internados en ese país estaba estrechamente vinculada a las acciones para reducir la extensión territorial de las reservaciones nativas y la población que habitaba en ellas, de tal manera que pasara a formar parte del territorio del país. Posteriormente, a principios del siglo XX, se promovió la política de la “consolidación” escolar, lo cual implicaba cerrar pequeñas escuelas unitarias o bídocas que servían a la población rural colonizadora de las grandes praderas agrícolas del país, y trasladar a los estudiantes, en autobuses siempre pintados de amarillo, a escuelas “completas” en lugares céntricos. A la jornada escolar se le agregaba de esta manera entre dos y seis horas en las que los pequeños permanecían en los autobuses. Este modelo,

que aún está vigente en aquel país, ahora significa que un muy alto porcentaje del presupuesto de la educación pública se destine al costo del traslado.

México no ha sido ajeno a esta tendencia. En el siglo XX, se realiza el 'experimento' de la Casa del Estudiante Indígena en la ciudad de México, que pretendía demostrar que jóvenes de "raza" indígena (considerada 'degenerada'), podrían transformarse en 'mexicanos' mediante una educación intensiva, 'alejados de la influencia de sus comunidades' (Loyo 2005, Escalante 2018). El experimento fue monitoreado por científicos, y fue 'exitoso', con el resultado de que pocos de los egresados quisieron regresar a sus pueblos a servir como maestros, dispuestos a multiplicar el efecto entre población indígena. Este resultado llevó al establecimiento de numerosos internados localizados en las 'regiones de refugio' para impartir la primaria completa a jóvenes indígenas, muchos de los cuales fueron contratados como promotores y futuros maestros del sistema de educación indígena de la SEP (Roldán, 2008). No obstante, los docentes de los internados indígenas por los menos hasta los años 1970 no eran indígenas ni hablantes de las lenguas, y en algunos casos los estudiantes provenían de diferentes pueblos. La experiencia en los internados, por lo menos en las primeras décadas, significó un abandono de las lenguas indígenas y la transformación de formas de vida que marcaron la orientación de ese servicio educativo hasta finales del siglo xx, cuando se empezó a tomar en serio una política de educación intercultural, con aval constitucional, que respetara y protegiera los derechos lingüísticos y culturales de la población indígena, compromiso que aún no se ha cumplido.

Esta historia llevó al establecimiento del sistema de albergues en el sexenio de Echeverría, bajo la orientación del subsecretario y antropólogo Gonzalo Aguirre Beltrán (1973). La política intentaba combatir algunos de los efectos de los internados y sobre todo abarcar una población infantil mayor, pues el número de albergues se incrementó a miles durante el siglo xx. Se argumentaba que sólo mediante el sistema de albergues podrían contar con una alimentación completa y una educación primaria que no fuera multigrado. Los albergues se situaron junto a escuelas primarias en poblados mayores, algunos del sistema de escuelas indígenas, pero muchas en otras localidades y con maestros no hablantes de las lenguas de los niños albergados.

Al mismo tiempo, se inauguraron los Cursos Comunitarios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe). La figura del instructor comunitario, joven egresado de secundaria o media superior, sería el encargado de impartir la educación. El modelo era diametralmente opuesto, y se consideraba que conservar la influencia de la comunidad en la educación de los hijos era un fin importante y complementario a la educación escolar. Las primeras evaluaciones de los resultados del modelo mostraron que los niños aprendían por lo menos a nivel equivalente con su opción inmediata, la escuela primaria regular más próxima a su localidad. Esta experiencia, con materiales y formación propias, duró todo el siglo, y mostró el valor intrínseco de 'llevar las escuelas a los niños', conservando su vínculo familiar, en lugar de trasladarlos a albergues. En los años 1970, ambas políticas se fundaban en la 'predicción' de que la población dispersa

iba a desaparecer con el progreso de la urbanización del país, y por lo tanto que estos sistemas serían “transitorios”. 50 años después, nos encontramos que la población que habita pequeñas localidades en México se ha duplicado, si bien con índices elevados de migración por el trabajo agrícola temporal (jornaleros) o migración permanente de algunos de sus habitantes, notablemente los hombres.

A lo largo del siglo xx, no obstante, se llevaron a cabo numerosos intentos en sentido contrario. El primero fue la acción postrevolucionaria de los años 1920, de revertir la política porfiriana de “concentración” de la educación en las cabeceras municipales, extendiendo el sistema de las escuelas rurales, a menudo unitarias, a la mayor cantidad de localidades posibles. Esto, entre otras cosas, llevó a innovaciones pedagógicas importantes, como el trabajo por proyectos, y por otra parte significó una presencia y legitimación del nuevo Estado en todo el territorio, particularmente en aquellas regiones que habían protagonizado la revolución contra la dictadura. La tradición de la escuela rural mexicana continuó influyendo en las escuelas normales rurales, en los esfuerzos del CREFAL y la Universidad de Veracruz de formar maestros para escuelas unitarias, y en numerosos proyectos tanto de la SEP como de los gobiernos de algunos estados de la república. Durante el siglo xxi, también se generaron alternativas serias, como el esfuerzo adecuar los parámetros curriculares a la organización multigrado y de construir, con la participación de los docentes, materiales específicos (Rockwell y Garay, 2014).

## 2. La política de concentración de escuelas durante las mal llamadas reformas educativas

En 2015 el Secretario de Educación Nuño anunció el cierre de 100,000 escuelas. Iniciaron varios proyectos, mal evaluados, de concentrar a los estudiantes en escuelas distantes de sus localidades, por medio de transportes, en evidente imitación del programa de consolidación escolar norteamericana. En 2019, el gobierno de Andrés López Obrador, anuncia la continuidad de la política de Peña Nieto de cerrar las escuelas multigrado y de “Alistar 8000 albergues”, como si fuera una novedad, para atender a la población indígena y rural “dispersa”, proveyendo alimentación y una escolaridad “en grande”. Revisemos algunos de los argumentos y los intereses detrás de esta medida. Aparentemente, la opción de albergues sería una forma de resolver el problema del traslado diario, que fue de los más difíciles sobre todo en regiones montañosas.

### 2.1 Argumentos a favor de la concentración escolar

a) *El argumento de la eficiencia:* Desde la visión de políticas públicas basadas en criterios económicos que predomina en la administración de la educación, “concentrar” a la población escolar en 8,000 localidades en lugar de 43,000 parece ser una medida racional y más eficiente en términos de costo y beneficio. Según amplia investigación cuantitativa al respecto, este argumento no se ha sostenido en la larga historia de la consolidación de escuelas y zonas escolares llevada a cabo en los Estados Unidos durante un siglo. Los

costos no necesariamente se han reducido, ya que el personal administrativo y de infraestructura aumenta con esta medida, y en el caso del modelo norteamericano (también sugerido para México) si el gobierno asume el costo del traslado, esto contribuye al aumento. Estos cálculos no incluyen el gasto familiar, que también puede implicar costos ocultos no contabilizados.

*b) El argumento de la calidad:* Se argumenta que los albergues darán a los niños acceso a escuelas completas, supuestamente con un maestro por grado, y maestros especiales para la larga “tira de materias” ahora constitucionales. Estaría por verse si realmente se cumpliría con este modelo, además de proveer el personal que tendría que hacerse cargo del cuidado y la alimentación de los pequeños educandos. Sí suponen, y sería importante hacer un estudio serio sobre esta aseveración, poder reducir el ausentismo de los maestros que al ser obligados a trasladarse a las escuelas lejanas dejan de asistir algunos días de cada semana.

Este argumento se basa en una larga historia de descrédito del modelo multigrado. No obstante, el trabajo con varios grados ha persistido en el país y en el mundo, a pesar de la imposición de la forma escolar graduada, basada en la “fantasía del grupo homogéneo” (Limber Santos). Los estudios estadísticos comparativos sobre datos nacionales en EEUU no demuestran un incremento en el rendimiento de los estudiantes trasladados a escuelas de mayor tamaño e infraestructura, y en muchos casos sugieren lo contrario (por ejemplo, Berry y West, 2005). Además, los autores sugieren que los chicos educados en las escuelas consolidadas obtienen a la larga trabajos menor remunerados que los que permanecen en escuelas pequeñas en sus propias localidades. Por otra parte, múltiples estudios documentan el efecto negativo de la consolidación de escuelas sobre las comunidades y colonias, la destrucción de centros de congregación cívica de los *neighbourhoods* tanto rurales como urbanos en el caso de los EEUU (Reynolds, 1999).

En términos de la experiencia escolar de los niños, el traslado a una escuela lejana de su familia y comunidad tiene efectos negativos sobre su desarrollo socioafectivo y autoestima, que a la vez influyen en un bajo rendimiento escolar. En parte, esto se debe a una estigmatización de los niños de fuera, o de los “ranchos”, de parte de los habitantes y aún maestros de las escuelas concentradoras, como se encontró en un estudio en la Chinantla (Rebolledo, 2015).

En el caso de las escuelas albergue en México, también se ha documentado otra consecuencia: la tendencia a reclutar niños de comunidades cada vez más lejanas para “llenar el cupo” de escuelas completas en localidades de alta emigración significa que los alumnos no pueden regresar a sus hogares los fines de semana, y por lo tanto permanecen en el albergue, pero sin tener personal que los cuide y alimente (pues estos servicios se limitan a lunes a viernes). En estos casos, los niños están obligados a buscar ‘chambas’ a cambio de comida, y de cuidarse entre ellos mismos. El efecto es parecido a lo que ha ocurrido en los internados: alta deserción y/o desarraigo de sus comunidades y familias, y pérdida total de su lengua materna.

## 2.2 Argumentos en contra de la concentración escolar

a) *Destrucción de la transmisión lingüística y cultural indígena.* Dado que la gran mayoría de las escuelas multigrado se encuentran en localidades indígenas, una primera consecuencia de la concentración en albergues sería la reducción de la convivencia familiar, y sobre todo entre los niños y los miembros mayores hablantes de las lenguas y conocedores de los saberes necesarios para sobrevivir en su entorno. El efecto general en su aprendizaje es drástico, ya que al cercenar las lenguas maternas, el aprendizaje en lengua español y el desarrollo socioemotivo y cognitivo de los niños se retrasa. Hay múltiples estudios que comprueban lo anterior, pero además, esto viola la propia constitución que garantiza el derecho de continuidad cultural de los pueblos así como su derecho a una educación “intercultural”, que no puede darse en una institución monocultural dominante.

b) *Traslados largos y peligrosos a los albergues.* La distancia que deben de recorrer los alumnos para llegar al albergue y regresar a casa es muy variable, y se atraviesan territorios en ocasiones controlados por bandos adversos a las comunidades de donde provienen. Esto, más factores propiamente de la familia (como la migración temporal en busca de trabajo) podría significar que los alumnos tuvieran que permanecer los fines de semana en los albergues (que se convierten en mini-internados), sin alimentos ni supervisión, lo cual agravaría su situación y supervivencia. Se favorece a los maestros, reduciendo sus tiempos y problemas de traslado, pero se perjudica en el mismo sentido a decenas de niños en cada albergue. Los niños se ven obligados a “cuidarse entre ellos mismos” y buscar ‘chamba’ local a cambio de alimentos, contraviniendo cualquier norma nacional e internacional de los derechos de los niños.

c) *Problemas de gestión, corrupción y abuso de menores.* Un segundo argumento es considerar simplemente la logística familiar y de gestión de los albergues. En el pasado, la oferta de una alimentación no controlada directamente por comisiones de padres, en todas las escuelas, pero particularmente en los albergues, ha sido no sólo un “dolor de cabeza”, sino también una apertura a corrupción a pequeña escala (robo de alimentos), de tal manera que los alumnos reciben peor alimentación que en casa. La organización de la vida cotidiana de los albergues, a cargo tanto de personal de base como de posibles servicios subrogados, corre riesgos muy similares a los que ya se constataron en el caso de las estancias. La situación de los albergues en el entorno actual de violencia, propiciaría las condiciones para el abuso laboral y sexual de los niños y niñas alojados en ellas. Por otro lado, a diferencia de las escuelas pequeñas en las comunidades, los albergues no contarían con el contrapeso de un control comunitario efectivo por parte de los padres de familia.

d) *Abandono por el Estado y subvención a los intereses de la privatización de servicios educativos.* Es muy probable, dada la legislación y las tendencias a evitar mayor contratación de personal de base, que gran parte de la gestión de los albergues será dada a empresas particulares bajo esquemas de licitación poco transparentes, sin ningún control local. En estos esquemas, se tiende a “pagar por niño”, como en las

prisiones contratadas, con la consecuencia de proceso de reclutamiento y retención coercitivos, ahora imprevisibles.

¿En esto consiste la “rectoría del Estado”? Más bien, se prevé un paulatino abandono de grandes territorios rurales por parte del Estado, pues es bien sabido que en muchas localidades el maestro es el primer y a veces el único empleado estatal, y por él o ella pasan todo tipo de programas y de acciones estatales. En la situación actual, la presencia de la escuela en las comunidades pequeñas significa una primera presencia del poder estatal, un elemento que potencialmente contrarresta la violencia del crimen y que concilia sectores de la sociedad ¿Se sustituirá la presencia de los maestros por otros, como miembros de la Guardia Nacional, o quedarán desvinculados del estado, presas de las organizaciones no estatales que controlan gran parte del territorio nacional?

### 3. Intereses en juego en la política de consolidación

Consideramos importante identificar los intereses que predominan en la decisión de consolidar o no las escuelas multigrado. Un primer interés es de las empresas constructoras: se han negado a hacer construcción o remodelación en comunidades a las que no tienen acceso por carretera, por los problemas logísticos y los costos adicionales que les implica. No se ha considerado la opción de dejar en manos de las comunidades las decisiones y los proyectos de construcción y mantenimiento de las escuelas con subsidios del gobierno, lo cual implicaría menores costos, mayor control de calidad, y mayor adecuación a las condiciones climáticas de cada localidad, problemas que sí se presentan con los contratos “a escala” a las constructoras.

Un segundo grupo de interés posiblemente es el sindicato de docentes, en la medida que la dispersión del magisterio implica mayores problemas de “control” gremial. Al mismo tiempo, el hecho de que favorezca de manera discrecional el traslado de los docentes hacia escuelas mayores, y “castigue” a maestros enviándolos a las comunidades alejadas, ha tenido un efecto negativo sobre la continuidad y calidad de la enseñanza brindada en las pequeñas escuelas. Es un lugar común decir que “los maestros no quieren ir a las comunidades alejadas”. Este fenómeno se agravará desde luego con la política de admisión al magisterio de profesionistas que no cuentan con la formación normalista, y con programas de las normales que excluyen cualquier preparación para el trabajo en escuelas rurales multigrado. Es un fenómeno complejo que se podría corregir con otras medidas.

Un tercer grupo cuyos intereses están en juego, son las empresas extractivistas e incluso las organizaciones “criminales”. En su caso, el despoblamiento de las zonas rurales permitiría mayor despojo y control territorial. No obstante, también tendrían interés, en ciertos casos, de retener o concentrar a la población rural con servicios escolares de mayor tamaño, pues requieren de mano de obra permanente o temporal, que podría beneficiarse por la reubicación de familias en torno a las minas, campos agrícolas comerciales,

empresas emparadoras, y lugares de fabricación de drogas que se establecen en esos territorios. Desde su perspectiva, no se trata de una política educativa, sino de una política de manejo de población trabajadora, similar a muchas en la historia de la acumulación originaria del capital.

Algunos argumentan que los propios padres de familia son quienes optarían por los albergues, a pesar de que atenta contra su propio derecho de educar a sus hijos. Al parecer, esto también se debe a varios factores, entre otros, la extrema pobreza, que implica que las familias carecen de medios para alimentar a los hijos (a pesar de las políticas asistenciales), y a las situaciones de violencia a las que están sometidas. Si va en serio la política de seguridad y reducción de la pobreza, sería de esperarse que preferirían mantener a los hijos en casa.

Finalmente, habría que considerar los intereses del sector más importante: los niños, las niñas y los jóvenes: ¿se les ha preguntado alguna vez? ¿O el “voto con los pies” que continúa reflejándose en los altos índices de deserción, por ejemplo de las secundarias, será expresión de su propia posición? Es difícil imaginar que los niños pequeños (¿se hará en el caso de preescolar e inicial?) quieran vivir lejos de sus familias. En todo caso, una política de apoyo a la economía rural que no pasara por el reparto de tarjetas bancarias con limosnas sería más equitativo y justo. Ello significa tomar en serio que hay alternativas pedagógicas para el manejo multigrado que son de alta calidad, reconocidas en el “primer mundo”, y que no es necesario concentrar a los chicos para respetar su derecho pleno a la educación básica.

## Conclusiones

En esta ponencia, he expuesto algunos de los antecedentes de la política de “concentrar” a los niños, niñas y jóvenes bajo el pretexto de ofrecerles una “educación de mejor calidad”. Expongo también, algunos de los argumentos en pro y en contra de tal política, no solamente desde el punto de vista educativo, sino también con miras a la situación general del contexto rural e indígena. Planteo algunas de las consecuencias que preveo de llevarse a cabo esta política, ya en marcha, y sugiero que el COMIE debe exigir una evaluación minuciosa de los aspectos económicos, sociales y culturales de la concentración escolar, además de las consecuencias educativas, no sólo en términos académicos, sino en términos de la “formación integral de niños, niñas y jóvenes” que supone ser la piedra de toque del modelo educativo promovido por este sexenio.

## Referencias

- Aguirre Beltrán, G. (1973). *Teoría y práctica de la educación indígena*. México: SEP Setentas.
- Berry, C. y West, M. (2005). Growing pains, the school consolidation movement and student outcomes. Ms. Descargado el 25 de abril, 2019. <https://sites.hks.harvard.edu/pepg/PDF/Papers/PEPG05-04%20Berry%20West.pdf>
- Escalante, C. (2018). Revisitando la Casa del Estudiante Indígena (1924-1932). *Anuario de Historia de la Educación*, 18 (2), 133-145.
- Howley, C., Johnson, J., & Petrie, J. (2011). Consolidation of schools and districts, what research says and what it means. University of Colorado, National Education Policy Center.
- Loyo, E. (1996). La empresa redentora: la Casa del Estudiante Indígena. *Historia Mexicana* 46 (1), 99-113.
- Rebolledo, V. (2015). Los silencios de niños hablantes de chinanteco en diversas situaciones escolares. *Antropológica*, 33 (35) 93-115.
- Reynolds, D. (1999). *There Goes the Neighborhood: Rural School Consolidation at the Grass Roots in Early Twentieth-Century Iowa*. Iowa City: University of Iowa Press
- 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*, 11 (3) 1-24.
- Roldán, E. (2008). Modern Indians. The training of indigenous teachers in post-revolutionary Mexico. En Houben, V. y Schremps, M. Eds. *Figurations of modernity*. Nueva York, Verlag, pp. 67-83.

## MÁS ALLÁ DE LA LÓGICA ECONÓMICA: CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES FRENTE AL CIERRE Y FUSIÓN DE ESCUELAS RURALES EN CHILE

Carmen Núñez Muñoz

A partir de los resultados de investigación con comunidades que fueron afectadas por el cierre de la escuela rural en Chile, se plantean algunas consideraciones y recomendaciones para el nivel intermedio frente a dicha medida. Los análisis y reflexiones que aquí se presentan se originan a partir de nuestra línea de investigación en torno a educación rural en Chile, la cual involucra varias investigaciones realizadas entre los años 2010 y 2017. De ellas, se consideran fundamentalmente los resultados de la investigación “Cuando la escuela rural se cierra: procesos psicosociales a nivel comunitario a partir del cierre y fusión de escuelas rurales en la sexta región”, financiada por CONICYT, realizada entre los años 2011-2013 en la zona central de Chile. Los objetivos de la investigación se centraron en el análisis del cierre y fusión de escuelas, vistos como procesos para la comunidad.

Las consideraciones y recomendaciones se dirigen principalmente a las autoridades administrativas que tienen una responsabilidad específica respecto del desarrollo de los territorios; pero también pueden ser útiles para organizaciones ligadas a la educación o al desarrollo comunitario.

### Análisis caso a caso

El análisis económico ha sido una de los argumentos fundamentales de los administradores de los establecimientos educativos a la hora de cerrar las escuelas rurales en el país. Este argumento se afirma en el sistema de financiamiento de la educación chilena que asigna recursos por alumno conocido como sistema de subvención a la demanda vía *voucher*. Es decir, los recursos económicos con los que las escuelas cuentan tienen directa relación con el número y características de su matrícula. Este tipo de funcionamiento pone en evidencia la primacía de una racionalidad económica (Peiró, 1990) por sobre una racionalidad social comunitaria, o una racionalidad de bienestar y desarrollo de competencias (Sen, 1998). Es decir, en una racionalidad económica lo que moviliza la toma de decisiones es la maximización de la relación costo - beneficios. En el caso particular de las escuelas que se cierran, parece racional que se clausure una escuela, pues el costo de mantener un profesor para 11 estudiantes es muy alto. Ahora bien, la instalación de este tipo de racionalidad como medida estándar de toma de decisiones invisibiliza otros fenómenos sociales. Concretamente, este capítulo muestra cómo esta toma de decisiones termina por desarticular una comunidad. Por lo tanto, la invitación frente al cierre de escuelas es a introducir un análisis sistémico que puede hacer aparecer la necesidad de la escuela en su territorio. Así, parece racional maximizar beneficios económicos, pero parece poco razonable desarticular una comunidad, no incorporar un componente pedagógico y limitar el bienestar de la ciudadanía.

La primacía de la racionalidad económica se transforma en un obstáculo para la subsistencia de las escuelas

rurales, porque a pesar de que existen financiamientos públicos adicionales para los establecimientos rurales, su número de matrícula es considerablemente menor que en las escuelas urbanas (en el caso de Chile, las escuelas que han cerrado en los últimos 16 años han tenido en promedio 11 alumnos) y por ende su presupuesto resulta más acotado.

La educación vista desde esta perspectiva, como un gasto y no como una inversión social, reafirma que la única dimensión analizada en estos casos sea la económica. Sin embargo, la educación vista como un derecho social, así como también por cuestiones éticas relacionadas a las implicancias del cierre de las escuelas rurales, permite sugerir que este tipo de decisiones requieren de un análisis contextualizado del territorio al cual se circunscribe la escuela, apuntando a la comprensión del espacio social que se está interviniendo de tal manera que se consideren dimensiones tales como calidad de enseñanza (más allá de las pruebas estandarizadas), bienestar subjetivo de la comunidad educativa, desarrollo local y su relación con la escuela, relevancia de la escuela como institución social en el territorio, entre otras. En este sentido, es importante destacar que esto no es sólo una precisión metodológica, sino que implica una decisión que debiera dar cuenta de los intereses del territorio en su conjunto y no sólo de los tomadores de decisiones.

Es preciso destacar, que desde un análisis territorial nuestros estudios dan cuenta de la influencia e importancia de la escuela para la comunidad educativa directa, así como también para la localidad en la que ésta se encuentra (Núñez et al. 2013; Núñez, Solís y Soto, 2014; Solís y Núñez, 2014). Para las personas la escuela funciona como un espacio social capaz de aglutinar a la comunidad, es decir, juega un rol importante en el nivel de capital social de cohesión. Asimismo, éstas pueden cumplir un rol catalizador para el desarrollo de los sectores rurales y donde su ausencia se puede relacionar con el declive de la comunidad rural en tanto la institución educativa cuenta con un determinado capital social que permite a las personas estar conectados a una red más amplia. Es decir, en términos de capital social la escuela no sólo promueve la cohesión de la comunidad sino que además funciona como un puente (Autti y Hyry-Beihammer, 2014) entre las personas y su contexto social más amplio.

Siguiendo el argumento anterior, la escuela rural muchas veces ocupa un lugar de intermediario entre los habitantes y el Estado y sus servicios sociales, que puede significar amplios beneficios para las personas a la hora de resolver aspectos de la vida actual que requieren de conocimientos específicos. Esto resulta especialmente importante considerando que existen espacios rurales alejados geográficamente de los centros urbanos, siendo más difícil para éstos el acceso a información y recursos que eventualmente puedan necesitar. Entonces, dada la importancia de las escuelas rurales, la determinación de cerrarlas no puede ser una decisión apresurada fundamentada en una sola dimensión.

En este sentido, se recomienda que frente a la posibilidad de cierre de una escuela se realicen estudios respecto del lugar que ésta ocupa para la comunidad, qué dinámicas potencia y cómo es significada por los habitantes del sector y la comunidad educativa.

Si bien hemos expuesto que este proceso no se reduce exclusivamente a aspectos metodológicos, sino

que se encuentra estrechamente relacionado con intereses éticos y políticos que darán un marco a las acciones que se realicen, consideramos pertinente sugerir algunos principios y estrategias metodológicas que se sostienen en un interés crítico y que además buscan ir más allá del modelo economicista.

Analizar caso a caso implica un análisis de contexto, por ende no se remite exclusivamente a una identificación de elementos, sino más bien se piensa como un proceso de construcción participativa de las dinámicas en las que se ve involucrada la institución, porque justamente son las relaciones las que se verán directamente afectadas por el cierre. Asimismo, el alcance del estudio requiere que se contemplen las dinámicas territoriales, entendiendo esto como la acción de ampliar el marco de análisis y no reducirlo únicamente a la comunidad escolar directa, este punto es especialmente relevante desde el reconocimiento que la importancia de la escuela rural no se reduce exclusivamente a lo que ocurre dentro del aula.

Si el municipio no cuenta con las capacidades para realizar estos estudios, se sugiere buscar la colaboración de las universidades, con las que se pueden realizar convenios que no necesariamente implican mayores costos económicos. Éstas pueden llevar a cabo los estudios o pueden favorecer la conformación de equipos internos con capacidades para abordar de manera comprensiva el cierre y/o la fusión.

## Participación de la comunidad educativa

La participación de la comunidad educativa en las decisiones respecto de la permanencia o cierre de la escuela es un aspecto crítico en esta problemática. La experiencia de trabajo en localidades rurales donde se han cerrado sus escuelas, nos ha mostrado que el cierre es recibido por la comunidad como una noticia sorpresiva que sólo es anticipada por el rumor de que ésta eventualmente dejaría de funcionar al año siguiente, pero no es algo de lo cual la comunidad escolar esté enterada de manera oficial o mediante el diálogo con quienes han tomado la decisión.

Lo anterior es una evidencia de que la participación de las comunidades no es un factor que se contemple a la hora de cerrar una escuela, aun cuando tiene directas implicancias para sus miembros. Esto nos devuelve a la reflexión en torno al interés ético y político a la base de este tipo de decisiones, donde resulta absolutamente necesaria la participación de sus principales involucrados, siguiendo a Montero “...es la participación la que permite evaluar con validez ecológica y psicopolítica, las necesidades y los recursos de la comunidad.” (Montero, 2009, p.9).

Sin embargo, los procesos de participación en estos casos se ven enfrentados a una complejidad adicional. En lo que respecta al territorio chileno, se podría referir que la participación ciudadana en la toma de decisiones es materia del debate actual frente a una historia que se ha opuesto a la participación democrática. A pesar de que la necesidad de fortalecer la participación social y ciudadana sea parte de la mayoría de los diagnósticos, son visibles sus complejidades así como también los obstáculos culturales que se encuentran presentes. En este marco, es común escuchar frases como: *las personas no quieren participar*,

*siempre participan los mismos, para participar hay que estar informado*, etc. lo cual supone una dimensión acotada y restringida de la participación, de carácter fundamentalmente consultivo y no vinculante. En este sentido, avanzar en materia de participación es una responsabilidad transversal que debiera estar ligada a una praxis participativa.

## Énfasis en actores en posiciones vulnerables

En la comprensión del cierre de la escuela rural como un proceso, es decir, que no se remite exclusivamente al acto de cerrar la escuela sino que conlleva diversas acciones anteriores e implicancias posteriores al cierre, es importante destacar que existen actores de la comunidad educativa que resultan más vulnerables, sobre todo una vez que se ha materializado el cierre en el momento que la familia se cambia de escuela. Según lo indagado, son las mujeres, madres de los estudiantes para quienes la escuela representaba prácticamente el único espacio de participación social, las que se ven más afectadas.

La nueva escuela no logra integrar a las madres de la misma manera como lo hacía la escuela del sector. Las mujeres asumen que la dinámica social anterior nunca podrá ser implementada en la escuela nueva, no pudiendo desarrollar el mismo sentido de pertenencia que tenían con la escuela antigua. Las reuniones y actividades que la escuela cerrada realizaba, constituían para las madres una oportunidad de salir del hogar, una instancia distinta a la rutina de las labores domésticas, a las cuales se abocan tradicionalmente las mujeres en la cultura rural. Estas instancias formales de participación se significan como espacios de encuentro y recreación entre apoderadas y profesores, pero además constituían una oportunidad para articularse en torno a acciones con el fin de conseguir objetivos comunes, como paseos escolares para conocer la ciudad, hermostrar la escuela, etc.

Como consecuencia, las mujeres vuelven al espacio doméstico del hogar como único espacio de participación social. Las implicancias del cierre para la participación de las mujeres en el espacio escolar no corresponden a un suceso aislado, sino que parece generarse de manera transversal en los casos estudiados en nuestras distintas investigaciones, con similares consecuencias de debilitamiento y retracción del tejido social comunitario. Este fenómeno debe ser considerado al momento de planificarse un cierre escolar, pues constituye un retroceso en términos de derechos sociales de las mujeres, un tema de suma relevancia para Latinoamérica. El efecto podría ser mitigado si se fortalecen otras redes y espacios para las mujeres, en los cuales puedan no sólo encontrarse, sino también articularse en torno a temas o situaciones que les competen y encontrar soluciones comunes.

A su vez, el cierre escolar afecta en mayor medida a quienes se encuentran en una situación de desventaja social y económica, pues no siempre logran integrarse bien en la nueva escuela. Esto se complejiza cuando a estos grupos pertenecen además niñas y niños con dificultades de aprendizaje, pues su situación de exclusión se agrava y el riesgo de deserción puede aumentar.

Para mitigar las consecuencias, es importante que se analice la situación socioeducativa y económica tanto de los niños como de sus familias y diseñar medidas en la escuela receptora. Dichas medidas deberían contemplar apoyos pedagógicos para los estudiantes, considerando sus dificultades específicas, así como la planificación de acciones que promuevan la inclusión de las familias. Usualmente nos hemos encontrado con que las escuelas receptoras no realizan ningún tipo de acción para incluir a los recién llegados, por lo que la tarea de incorporarse queda como una responsabilidad individual.

Lo anterior se torna más difícil cuando los estudiantes son derivados a una escuela urbana, pues hemos encontrado que genera dinámicas relacionales connotadas por las familias desde la distancia afectiva y la discriminación social. De este modo, las madres y los padres se sienten invisibilizadas por los docentes y por sus pares, son sólo uno más en una escuela desconocida; siendo visibilizados sólo desde la diferencia y la desventaja, marcados por una etiqueta negativa de ser “campesinos”, como sinónimo de pobreza e ignorancia (Solís y Núñez, 2014).

Al respecto se pueden realizar diversas acciones que no redundan en mayores costos, como realizar una bienvenida al inicio del año escolar en la cual las familias se sientan acogidas, junto a reuniones donde apoderados y estudiantes puedan plantear sus temores e inquietudes, siendo escuchados por las autoridades y los docentes en un ambiente sin discriminaciones. Este tipo de acciones sencillas, pueden ser altamente valoradas por los apoderados y estudiantes

## Apoyo a los docentes

Los resultados de la investigación muestran cómo los docentes se ven afectados por el cierre de la escuela, aun cuando sean trasladados a otra escuela y no pierdan su trabajo. En particular en el caso de escuelas unidocentes, los profesores sienten la escuela como suya y el cierre lo viven como un castigo personal infringido por la autoridad municipal. Luego del cierre los profesores pierden la motivación por volver a involucrarse de la misma manera en otra escuela, sintiendo que su trabajo pierde sentido. Esto es particularmente importante en zonas donde se han cerrado varias escuelas, donde los docentes viven en una continua sensación de riesgo de cierre inminente, afectándose la salud mental laboral.

Es importante que se desarrolle un trabajo con los profesores de las escuelas cerradas, de modo que les permita seguir realizando su labor docente de sana manera. Esto puede ser realizado tanto por el municipio como por las agrupaciones de profesores del territorio. A su vez es fundamental que se considere la voz del docente al momento del cierre de la escuela, pues éste es un actor fundamental y maneja información privilegiada que no sólo guarda relación con los procesos de enseñanza aprendizaje, sino también con las necesidades de las familiares, con los problemas comunitarios, etc.

## El rol de los municipios en las acciones de mitigación

Una práctica común de algunos municipios, que no quieren tener conflictos evidentes con las comunidades, es dejar que las escuelas “fallezcan de muerte natural”, esperando a que simplemente disminuya la matrícula. Lo que hemos observado es que esto en realidad se traduce en una serie de prácticas bastante activas que debilitan progresivamente la escuela, como por ejemplo, dejar de dotarla de ciertos servicios. De este modo, las autoridades instalan una relación con la comunidad escolar en la cual se pierde el sentido del derecho a la educación, puesto que la mantención de las condiciones básicas de funcionamiento de la escuela es asumida como una concesión de favor. Esto no se condice con la aspiración a construir sociedades democráticas.

Junto a lo anterior, y tal como lo habíamos mencionado antes, la falta de información oficial y oportuna frente al cierre es una práctica extendida entre los sostenedores. La falta de aviso previo hace que las comunidades vivencien los cierres escolares como eventos fragmentados y no como un proceso planificado y articulado, lo que genera sentimientos de incertidumbre frente al devenir. A su vez, ante la falta de información oficial, la comunidad elabora sus propias explicaciones y atribuciones de sentido, instalándose la desconfianza hacia las autoridades y las organizaciones sociales de base. Así en uno de los casos estudiados, los sujetos interpretan el cierre como una “penalización” por parte de las autoridades hacia la comunidad, lo que profundiza la fragmentación de una comunidad que ya se encontraba debilitada antes del cierre escolar. En el otro caso, la justificación del cierre que los sujetos elaboran se relaciona con su situación de pobreza, sintiendo que su condición de exclusión se agudiza aún más.

En Chile no existe la aplicación de un protocolo de cierre, un instrumento oficial que establezca los pasos y plazos a seguir en relación con la comunidad escolar. Esto hace que el cierre escolar sea un proceso desregulado, que dependerá de cada municipio. Así, hemos visto casos en que el cierre implica el traslado planificado de los estudiantes a otra escuela, mientras que en otros, son las familias las encargadas de buscar un nuevo establecimiento; esto último se vuelve particularmente complejo cuando el aviso de cierre llega a finales del año escolar.

Como recomendación a nivel ministerial, se requiere de un protocolo oficial que rijan para todos los municipios, el cual establezca los pasos a seguir y plazos razonables para el diseño de acciones.

La literatura nacional e internacional recomienda que el sostenedor actúe como bisagra, comunicando las necesidades de la escuela con el nivel central y bajando las necesidades del nivel central a la escuela. Al momento de cierre de una escuela, este tipo de rol se vuelve fundamental, ya que lo que la investigación evidencia es una lógica verticalista *top down* donde el municipio comunica y la comunidad educativa acepta y resiste. Se sugiere por lo tanto, acciones tendientes a conocer las voces y necesidades de la comunidad escolar.

Con independencia de lo anterior, es preciso señalar que los cambios legislativos en materia de educación comienzan a demandar un mayor involucramiento de los sostenedores en los procesos de mejora de las escuelas. Esto pone de relieve que los sostenedores deberán no sólo administrar la educación, sino involucrarse en procesos pedagógicos que garanticen la calidad continua. Este cambio obliga, entonces, a introducir un cambio en las prácticas de gestión de sostenedores, quienes deberán abandonar la lógica administrativa para incorporar lógicas pedagógicas y territoriales.

## Recomendaciones para el Estado

El proyecto de Ley de Desmunicipalización que crea el nuevo Sistema Nacional de Educación Pública, tiene por objetivo apoyar y fortalecer la calidad de la educación pública y generar una oferta educativa coordinada con las necesidades de su territorio. Una de las grandes apuestas del gobierno es generar un trabajo colaborativo entre los establecimientos de un territorio determinado. La nueva arquitectura educacional, crea y acentúa la responsabilidad del nivel intermedio en los resultados de aprendizaje de los estudiantes y propone un trabajo colaborativo y en red. Esta metodología viene a contravenir el actual funcionamiento de la escuela municipal chilena, que para conseguir financiamiento, compite por la subvención a la demanda y por la obtención de mejores resultados en la prueba estandarizada Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE). Por lo tanto, de una lógica de competencia, las escuelas deberán pasar a una lógica de colaboración, para lo que requerirán de apoyo y acompañamiento.

Lo anterior supone que el Estado no sólo debe formar los nuevos servicios locales, de concretarse la ley, sino que debe velar por la formación del nivel intermedio en materia de educación vinculada a su contexto. La investigación internacional sugiere que una de las responsabilidades del nivel intermedio guarda relación con conocer a su comunidad y lograr la participación de ellos, a fin de poder gestionar sus demandas. Este tipo de prácticas, permitiría una comprensión sistémica de la escuela en su territorio, pudiendo favorecer el acercamiento a la comprensión del fenómeno de cierre de las escuelas de los actores directamente involucrados: estudiantes, docentes, apoderados y ciudadanos de un territorio.

## Reflexiones finales

Chile no cuenta con una adecuada caracterización de la ruralidad, lo que ha debilitado la construcción de políticas de desarrollo que vayan más allá de una visión economicista. Esta ausencia de política, se manifiesta, entre otros fenómenos, en el cierre masivo de escuelas. La toma de decisiones obedece a estrategias verticalistas *top down* que no consideran ni la participación de la escuela ni las necesidades de una comunidad. Este tipo de prácticas acarrea enorme efectos en un territorio, no sólo por desconocer las necesidades situadas de los ciudadanos, sino también por desconocer los derechos de la ciudadanía a la participación y de los estudiantes a una educación de calidad.

Los argumentos esgrimidos para el cierre de escuelas son de carácter financiero, adhiriendo a una racionalidad económica que maximiza la relación costo - beneficios, desconociendo la importancia de las variables sociales, comunitarias y de bienestar. Esta racionalidad económica va de la mano con una visión funcionalista y tecnocrática de la escuela, la que es concebida como una institución que entrega un servicio educativo dirigido a los estudiantes, sin considerar el rol en el desarrollo comunitario que ésta tiene, en particular en los contextos rurales latinoamericanos. Frente a ello pensamos que es deber de los municipios diseñar e implementar medidas de mitigación que aminoren los efectos negativos.

Uno de los desafíos pendientes para Chile, es la consolidación de una sociedad más participativa y democrática. Esto en particular en los contextos rurales, puesto que el discurso de la educación como derecho ha permeado muy poco en la educación rural. Una mayor participación de los habitantes rurales en las decisiones que les afectan, implicaría el establecimiento de relaciones más democráticas por parte de las autoridades municipales.

De este modo, es importante asumir que el cierre de escuelas no afecta solamente el derecho a la educación de los niños de un determinado territorio, sino también, el derecho a la participación de la comunidad local. Como hemos ya explicado, el cierre de escuelas, implica un debilitamiento de la articulación y cohesión de una comunidad. Entender la escuela rural como un articulador de la identidad, bienestar y cohesión social, permite instalar la idea de la educación rural como un valor público (Ostrom, 2000; Felber, 2012). Las escuelas rurales han agregado efectivamente valor público a la educación, pero la racionalidad económica y el enfoque funcionalista hacen peligrar este aporte a la sociedad. Por lo tanto, su cierre debe ser evaluado a la luz del bien común que ellas favorecen.

## Referencias

- Andaur, C., Arias, L., Cueto, R. M., y Parra, C. (2007). *Las comunidades rurales en el tránsito a la postmodernidad: Los casos de Perú y Chile*. Santiago: Cuaderno de trabajo N°3. Programa de Magister en Psicología - Mención Psicología Comunitaria, Universidad de Chile.
- Angulo, J.F. (2016). Lo público y lo privado en educación. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 85 (30.1), 17-24.
- Autti, O., y Hyry-Beihammer, E. K. (2014). School closures in rural Finnish communities. *Journal of Research in Rural Education*, 29(1), 1-17. Retrieved from <http://jrre.psu.edu/articles/29-1.pdf>
- Durkheim, E. (1897). *De la division du travail social*. París: Les Presses universitaires de France.
- Felber, C. (2012). *La economía del bien común*. Barcelona: Ed. Deusto
- Laval, C. (2004). *La escuela no es una empresa*. Barcelona: Paidós.
- Montero, M. (2009). El fortalecimiento en la comunidad, sus dificultades y alcances. *Universitas Psychologica*, 8(3), 615-626.
- Núñez, C., Solís, C. y Soto, R. (2014). ¿Qué sucede en las comunidades cuando se cierra la escuela rural? Un Análisis Psicosocial de la Política de Cierre de las Escuelas Rurales en Chile. *Revista Universitas Psychologica*, 13(2), 615-625. Recuperado de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/revPsycho/article/view/3602>
- Núñez, C. G., Solís, C., Soto, R., Cubillos, F. y Solorza, H. (2013). La escuela da vida: el cierre de escuelas rurales en Chile según las comunidades. *Sociedad Hoy*, (24) 49-54.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes*. México: FCE.
- Peiró, J.M. (1990). *Organizaciones. Nuevas Perspectivas Psicosociológicas*. Barcelona: PPU.
- Solís, C., y Núñez, C. (2014). El cierre de la escuela rural y la integración social de familias en el contexto educativo urbano: un estudio de caso en la zona sur de Chile. *RIEE. Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*.

## UNA MIRADA CRÍTICA A LAS POLÍTICAS DE CONSOLIDACIÓN EN MÉXICO: PREMISAS, ACCIONES, RESPUESTAS Y OMISIONES

Lucila Galván Mora

Esta ponencia se basa en un estudio exploratorio que algunos investigadores de la Red Temática de Investigación de Educación Rural (RIER) realizaron sobre la implementación de las llamadas Políticas de Consolidación de escuelas en regiones rurales e indígenas de México. La indagación contempló las acciones emprendidas por la SEP a partir del año 2016, que implicaron la concentración de alumnos en centros educativos instalados en zonas urbanizadas con el consecuente desarraigo de sus contextos familiares y comunitarios, así como el cierre de escuelas rurales con determinadas características: estar ubicadas en pequeñas comunidades dispersas, presentar una escasa matrícula y tener una organización multigrado.

A lo largo de este texto se exponen una breve reseña de las acciones de consolidación emprendidas en los años recientes; las premisas y postulados internacionales que permean tales acciones, así como el marco institucional que las justifica en México. Se reseña además la respuesta diversa de los Estados frente a la estrategia de cierre de escuelas, frente a la premura e improvisación de este proceso; asimismo, destacamos omisiones y vacíos de la intervención federal. Finalmente, ofrecemos una reflexión sobre lo que podemos hacer como investigadores para tratar de detener la línea exponencial de la consolidación de escuelas en los territorios rurales.

### 1. Breve reseña de las acciones emprendidas

Las políticas de consolidación no son nuevas en nuestro país. Algunos antecedentes se encuentran en los programas educativos que ofrecían a niños y jóvenes, indígenas o mestizos educación primaria, hospedaje, alimentación, actividades tecnológicas, deportivas y artísticas; atención médica y apoyos económicos para gastos de traslado. Nos referimos, por ejemplo, a los Albergues Escolares Indígenas, creados desde la década de 1930 en la Sierra Tarahumara de Chihuahua (UAM, 2006); y al programa Casa-Escuela, que operó en el periodo 1976-1982 a nivel nacional, para atender a niños mestizos del medio rural, de entre 9 y 14 años de edad, que no asistían a la escuela y habitaban en “micro localidades” o rancherías, en regiones con alto grado de marginación.

Programas como los mencionados han apostado por la concentración de alumnos y el enfoque compensatorio de sus acciones para aliviar la marginación de la población rural. Una aspiración que, como es evidente, no se ha conseguido.

Durante el sexenio 2012-2018, las políticas de consolidación despuntaron con el anuncio de un Proyecto de concentración de escuelas rurales que pretendía revertir el supuesto problema de “muchas escuelas con pocos alumnos”, presente en territorios rurales de nuestro país.

En el año 2016 se intentó pilotear el proyecto en dos Estados: San Luis Potosí (SLP) y Campeche, para trasladar alumnos inscritos en escuelas multigrado de localidades dispersas hacia centros escolares de mayor tamaño. Mientras que en Campeche el pilotaje fue cobijado por el gobierno estatal en términos financieros y logísticos; en SLP no se pudo llevar a cabo por las características geográficas de la entidad y la fuerte oposición de los padres de familia al cierre de escuelas (Juárez, 2018b).

Entre 2017 y 2018, el mencionado proyecto transitó hacia el Programa de Reorganización y Consolidación de los servicios del CONAFE y se empiezan a clausurar escuelas comunitarias en varias entidades, todas de organización multigrado, que por el escaso número de alumnos y los bajos índices de rendimiento escolar no se consideran “rentables” (Juárez 2018a).

En abril de 2019, a escasos cuatro meses de la nueva administración gubernamental, se inaugura el primer Centro Integral de Aprendizaje Comunitario (CIAC), en la comunidad indígena de Piedra Hincada de la Soledad, en el Estado de Puebla (Boletín, no.46, SEP, 2019). Este centro, a cargo del CONAFE, ofrece todos los niveles de educación básica: inicial, preescolar, primaria y secundaria, a niños y niñas de localidades indígenas cercanas; imparte clases en *ngigua* (idioma indígena) y en español; brinda alimentación y hospedaje tanto a los alumnos como a las figuras educativas responsables de la enseñanza; y fomenta la participación de padres de familia y la educación comunitaria.

Todo indica que la política de consolidación tendrá continuidad en el gobierno actual. El primer CIAC se inaugura mientras se encuentra en proceso de elaboración el plan nacional de educación que se abarcará los próximos seis años; y se anuncia –prematuramente– la instalación de 8,000 centros más en zonas con pequeñas comunidades dispersas, para que los estudiantes cuenten con “escuelas completas”; es decir, con un maestro para cada grado (20 Minutos, 2019).

Al parecer, la intención sigue siendo dismantelar las escuelas multigrado con baja matrícula; es decir, prevale la idea de que este tipo de organización escolar es “uno de los grandes problemas” del sistema educativo que deberá corregirse. Idea que no reconoce el potencial pedagógico de la escuela multigrado, equivocadamente la define como “incompleta” y soslaya el significado identitario que la institución escolar tiene para las comunidades.

## 2. Premisas y postulados de la política actual

Las políticas que nos ocupan están ancladas a ciertos ordenamientos internacionales establecidos por la OCDE con fines de mejorar la calidad de la educación y hacer más eficiente el gasto educativo (Arteaga 2017, Juárez, 2018b). La concentración de alumnos y el cierre de escuelas que se impulsan en nuestro país, son acciones subordinadas a premisas instituidas por este organismo que parecen asumirse sin cuestionamiento alguno, tales como:

- a. centralizar el gasto educativo en zonas urbanas y suburbanas, ya que en ellas –por lo general– se concentra la población y los servicios;
- b. evitar la subutilización de los recursos educativos (financieros y humanos) en pequeñas escuelas con pocos alumnos;
- c. apostar por la mejora de la calidad educativa en establecimientos grandes que admiten una mayor matrícula.

Estas premisas compaginan además con algunos supuestos de las escuelas eficaces que circulan a nivel mundial: a) mantener abiertas las escuelas en pequeñas localidades rurales es costoso en términos económicos para el Estado, b) concentrar estudiantes y recursos en algunas escuelas permite mejores condiciones de enseñanza, c) ofrecer educación de mayor calidad es factible en las escuelas grandes más que en las pequeñas y d) favorecer los procesos de socialización de niños y adolescentes con pares que diversos orígenes y familias es factible en escuelas de mayor tamaño (Howley, Johnson y Petrie, 2011; Berry y West, 2005; Williamson, 2010).

Es claro que desde este esquema, la educación de la población rural se advierte como un gasto que puede evitarse o por lo menos reducirse. Las condiciones sociales y contextos culturales de determinados grupos sociales –rurales, indígenas, migrantes– no son tomados en cuenta; simplemente no existen. Y la escuela no se aprecia como patrimonio social de las comunidades, como bien cultural que proporciona cohesión y sentido identitario.

En el caso mexicano, los programas de consolidación emprendidos en el sexenio pasado se enmarcaron en la Estrategia de inclusión y equidad educativas implementada por la SEP con el fin de que los Programas de la Reforma Educativa 2013 llegaran a las regiones más desfavorecidas (SEP, 2016). En el periodo actual, los programas anunciados se inscriben –oficialmente– en la denominada transformación educativa para una Nueva Escuela Mexicana, que supuestamente busca fortalecer la educación indígena, intercultural e inclusiva de las zonas marginadas del país (SEP, 2019).

En ambos casos, los propósitos de mejorar la calidad de los aprendizajes y optimizar el gasto educativo, parecen justificar el previsible desarraigo de los alumnos de sus lugares de origen. El cierre de escuelas rurales con baja matrícula, se explica como un efecto colateral necesario para la consolidación.

La gravedad de la clausura de escuelas con baja matrícula radica en negar el derecho fundamental de niños y jóvenes a educarse en su propia localidad; un principio de la educación inclusiva que supuestamente se quiere impulsar (Booth y Ainscow, 2000; Naranjo, 2019). La consolidación, lejos de favorecer la equidad y la inclusión provoca deserción escolar y mayor exclusión (Juárez 2018a).

### 3. Respuestas estatales

La estrategia seguida para operar los programas de consolidación ha carecido de tacto político y sensibilidad. Los reportes de investigación refieren que las autoridades federales de la SEP y del CONAFE envían a las entidades la lista de escuelas que deben cerrarse; un mandato que no toma en cuenta el criterio y sentir de las autoridades estatales sobre el asunto. Al parecer, la decisión oficial, basada en la escasa matrícula de las escuelas, pasa por alto las prioridades educativas regionales y la planeación estratégica que supone este tipo de acciones; así como la construcción de consensos indispensables con los padres y madres de familia que resultan afectados. Para las comunidades rurales, el cierre de “su” escuela significa un “despojo cultural” que no puede subsanarse (Arzola, 2007). La pérdida de un patrimonio cultural insustituible.

La respuesta de los Estados frente a esta política ha sido variable. Por lo general las indicaciones centrales han sido adaptadas a los contextos regionales, buscando congruencia y pertinencia en la estrategia de implementación. Las adaptaciones que se documentaron son (Juárez, 2018b):

1. Reducir el número de escuelas que se debía cerrar. Es el caso de Chiapas, donde se pretendía clausurar 233 centros educativos de CONAFE y las autoridades educativas locales tomaron la decisión de cerrar solo 133, después de sopesar la resistencia de las organizaciones comunitarias que la ardua labor de convencimiento que emprendieron no logró mitigar.
2. Cambiar las escuelas propuestas. Esto sucedió en Yucatán, donde los funcionarios de la Delegación del CONAFE seleccionaron los centros comunitarios que fueron cerrados de acuerdo con una valoración propia, al margen de la propuesta enviada por las instancias federales. Esta acción afectó solo a 90 alumnos.
3. Transferir los servicios educativos del CONAFE al subsistema SEP. Esta transferencia se realizó en Guanajuato por iniciativa de las autoridades estatales y 122 alumnos ingresaron al llamado Programa de Consolidación.
4. En Durango, las indicaciones centrales más que adaptadas fueron omitidas por las autoridades estatales. Decidieron no llevar a cabo la concentración después de valorar situaciones geográficas y de seguridad social en la entidad; las escuelas señaladas no se cerraron y, al parecer, siguen funcionando con una matrícula baja.
5. En contraparte a los casos señalados se encuentra Campeche, donde por iniciativa del gobierno estatal y con presupuesto la política de consolidación se implementó en el ciclo 2017-2018, a través del programa “Aprender en Grande”. El programa incluye 10 municipios y se han establecido 35 rutas para concentrar alumnos en 49 escuelas de la entidad. Se han proporcionado autobuses escolares gratuitos, para apoyar los traslados de alumnos, así como becas semestrales destinadas a estudiantes que viven tanto cerca del centro de consolidación (2,240 pesos), como a más de 40 kilómetros del mismo (4,480 pesos) (Juárez, 2018b).

La diversidad de respuestas adaptativas es indicio de las condiciones educativas diferenciadas que presentan los Estados y sus regiones, cuestión que las decisiones centralizadas parecen desconocer. El caso de Campeche es único en el panorama nacional; no se advierte otro caso donde las acciones de consolidación se acojan con tal disposición de parte de los gobiernos estatales. La intervención federal tendría que atender la diversidad geográfica, social y cultural de nuestro país.

En contextos indígenas la escuela representa un lugar privilegiado para la preservación cultural y lingüística; para acceder a la escritura del español y la lengua materna; para fortalecer un sentido de pertenencia al territorio. La resistencia de las comunidades indígenas al cierre de escuelas y al alejamiento familiar de los niños, tendría que valorarse en su justa dimensión antes de impulsar estas políticas de manera indiscriminada.

#### 4. Omisiones y vacíos

La implementación de las políticas de consolidación se ha movido entre omisiones y retos. El análisis de casos en diferentes entidades, realizado por investigadores de la RIER (Juárez, 2018a) ha puesto en evidencia múltiples vacíos y descuidos en la aplicación de los mismos, entre los que destacan los siguientes:

Carencia de un diagnóstico o estudio técnico que permitiera identificar áreas de oportunidad de las escuelas focalizadas y reconocer vías de mejora; y en todo caso justificar pedagógica y socialmente el cierre de las mismas. Tampoco parece existir un seguimiento de los programas en los estados donde se están llevando a cabo, a pesar de que la SEP anunció un monitoreo riguroso y la presentación pública de los resultados (SEP, 2016).

Falta de un plan de acción que contemple por lo menos fases de operación, actividades, recursos y tiempos. Un plan con claridad en los propósitos y los criterios empleados para seleccionar las escuelas que serán cerradas; y con la suficiente flexibilidad para reconocer la diversidad geográfica y cultural del país.

Ausencia de procesos de gestión participativa con las comunidades afectadas. La complejidad del proceso y la implicación material y simbólica del cierre de escuelas para las comunidades rurales, hace más que indispensable la construcción de consensos con las organizaciones locales de padres de familia; sin embargo, estos actores clave no han sido tomados en cuenta tanto en el diseño, como en la planeación y la ejecución de una política que por omisión parece encaminada a excluirlos (Juárez, 2018a).

Los principales retos están asociados a los actores clave. La deserción escolar es un efecto previsible, por lo menos en algunos Estados donde la orografía y la inseguridad son factores de riesgo para los alumnos. Algunos se han visto obligados a abandonar los estudios al no contar con escuela en su comunidad.

Por otra parte, los docentes o las figuras educativas han visto lesionadas sus funciones laborales y expectativas. Particularmente, los Líderes Educativos Comunitarios del CONAFE, y otras figuras de acompañamiento, que por su trabajo en las localidades dispersas tenían asegurada una beca para realizar

estudios universitarios, han perdido esta oportunidad debido a su traslado a centros educativos de zonas urbanas. Grandes retos pendientes para la SEP: a) asegurar el derecho a la educación de niños y niñas de zonas rurales; b) ofrecer una alternativa de formación superior a los jóvenes Líderes de Educación Comunitaria.

#### 4. ¿Qué podemos hacer?

En nuestro papel de investigadores advertimos más que necesario fomentar estudios sobre el impacto que las políticas de consolidación tienen sobre los territorios rurales. Los estudios así orientados abordarían el seguimiento y evaluación de los programas de consolidación en las entidades donde se ha puesto en marcha; atendiendo los resultados de aprendizaje, los procesos de socialización y el grado de bienestar de los alumnos. Asimismo, contemplaría el análisis de las repercusiones del cierre de escuelas en la identidad de las comunidades, la dinámica cultural del territorio y la sinergia institucional regional.

Por otra parte, sería importante diseñar y operar un proyecto alternativo que no implique el cierre de escuelas, para que los niños sean educados en su localidad y no sufran el desarraigo consecuente por una reubicación. La experiencia de Agrupamiento de escuelas en Chile puede ser un referente importante (entre otros) porque constituye una respuesta contestataria a la política de consolidación que se quiso aplicar en ese país. Por iniciativa propia, dos o tres escuelas cercanas entre sí se agrupan para construir un proyecto educativo común, gestionar presupuestos y compartir recursos materiales y humanos. El agrupamiento así constituido atiende áreas de oportunidad comunes, evita la soledad de los esfuerzos docentes y fortalece la identidad de las escuelas. En México podría prosperar un proyecto similar en entidades con experiencia previa en autogestión de las escuelas y un sistema descentralizado de la Secretaría de Educación estatal, como el caso de Yucatán. Este proyecto propone figuras educativas itinerantes (directores, tutores, capacitadores, docentes especialistas), como parte de la estructura ocupacional en zonas rurales e indígenas, con el propósito de optimizar recursos humanos en escuelas con necesidades apremiantes.

## Referencias

- Arteaga, Paola (2017). *Los programas de concentración de escuelas rurales ¿Alternativas de equidad y mejora educativas? El caso de México*. Documento de trabajo.
- Arzola, David (2007). Los Centros Regionales de Educación Integral. El dilema de la tradición o la innovación. *Memoria electrónica IX. Congreso Nacional de Investigación Educativa. Congreso Nacional de Investigación Educativa*. Yucatán, México. Recuperado <http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v09/ponencias/at13/PREII78820230.pdf>
- Berry, C. y West, M. (2005). *Growing Pains: The School Consolidation Movement and Student Outcomes*. Documento de trabajo.
- Booth Tony y Mel Ainscow (2000). Índice de inclusión. Desarrollando el aprendizaje y la participación en las escuelas. Bristol, UK: UNESCO-CSIE.
- Howley, Craig, Jerry Johnson y Jennifer Petrie (2011). *Consolidation of Schools and Districts. What the research says and what it means*. Ohio, EUA: National Education Policy Center.
- Juárez, Diego (2018a). *Políticas de cierre de escuelas rurales en América Latina*. Ponencia presentada en el III Coloquio Iberoamericano de Educación Rural, Cuzco, Perú.
- Juárez, Diego (2018b). Estrategia de consolidación de escuelas. En *Evaluación de las intervenciones públicas y programa de escuelas multigrado. Informe final de evaluación*. México: Instituto Nacional de Evaluación de la Educación. Documento de trabajo.
- Naranjo, Gabriela (2019). *Aportes desde la inclusión educativa para la atención de población estudiantil con discapacidad y/o con "con NEE" en escuelas rurales*. México. (Documento de trabajo).
- SEP (2016). *Comunicado 493*. México: Secretaría de Educación Pública. Recuperado de <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-493-anuncia-nuno-mayer-reconcentracion-de-escuelas-100-mil-planteles-en-comunidades-dispersas-concentran-14-por-ciento-de-estudiantes>.
- SEP (2019). *Boletín no. 46*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Universidad Autónoma Metropolitana- UAM (2006). *Programa Albergues Escolares Indígenas-PAEI. Evaluación de resultados*. México. Documento de trabajo.
- Williamson, Guillermo (2010). Todos en el mismo curso. Escuelas multigrado en la educación rural chilena: reflexiones desde algunas experiencias internacionales. *e-Rural*. (7), 13 y 14.
- 20 Minutos (2019). 20 Minutos Editora, SL.