



XVI
Congreso Nacional de
Investigación Educativa
CNIE-2021

De Las Políticas Públicas A Los Programas Compensatorios. Una Tarea Pendiente En La Escuela Multigrado

Javier Hernández Morales

Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México (ISCEEM)

hmoralesjavier@hotmail.com

Área temática 10. Política y gestión de la educación.



Resumen

En esta ponencia trae una reflexión derivada de investigaciones que he realizado en torno a la escuela multigrado como espacio educativo complejo que requiere del diseño de políticas educativas que atiendan las necesidades existentes en este tipo de escuelas. La discusión se centra en el estado actual que guarda la relación entre el diseño de políticas públicas, con el desprendimiento de políticas educativas y su impacto en las escuelas primarias multigrado del país, poniendo énfasis concretamente en los programas compensatorios. Traigo a la reflexión hasta dónde la implementación de estos programas como “alternativas” que se desprenden de una serie de políticas tanto públicas como educativas, han logrado atender una realidad caracterizada por condiciones socioeconómicas en desventaja, como aquella que enmarca a las escuelas multigrado.

Palabras clave: *Políticas públicas-educativas, programas compensatorios.*

Introducción

Para el análisis del ámbito educativo se requiere abordarlo a partir de una mirada compleja donde se reconozca la presencia de diversos factores que inciden en la existencia de sus instituciones, éstos pueden ser de carácter político, económico y social. Ello ha de permitir ampliar nuestros referentes con la intención de comprender que una realidad como es el caso de la escuela multigrado, no se constituye en la unicidad, sino a partir de un entramado de relaciones bajo las cuales tiene razón su existencia.

Esta ponencia tiene como propósito hacer un análisis reflexivo acerca de la relación que guardan las políticas públicas con el ámbito educativo, principalmente en el diseño de políticas educativas y la implementación de programas compensatorios. El análisis se centra en el contexto de las primarias multigrado, en primera instancia se aborda el proceso que conduce al diseño de políticas públicas desde la mirada de autores como Subirats (2008), Tamayo (1997) y Aguilar (2007); esto permite tener presente cómo una política pública se concreta en una política educativa y, a su vez, ésta genera la implementación de programas compensatorios como acciones que se ponen en marcha para la solución de problemáticas que afectan a un espacio o nivel educativo determinado.

Se pone atención al espacio de la primaria multigrado como parte del sistema educativo mexicano, en razón de que históricamente presentan problemáticas que hasta hace no más de dos décadas se han intentado atender sin llegar a resultados significativos.

Se reconoce que a partir de las políticas públicas se ha puesto la mirada en el ámbito educativo, tan es así que ha formado parte de la agenda pública y por consiguiente se ha procedido a la implementación de reformas educativas. No obstante, se cuestiona también su implementación en el sentido de que los programas compensatorios al menos aquellos destinados para las escuelas multigrado ubicadas en zonas rurales e indígenas, no han tenido los resultados esperados, pues sólo se presentan como acciones mediáticas que no logran erradicar la problemática de raíz. Tal pareciera que las políticas públicas son un asunto a corto plazo donde resolver lo inmediato es el imperativo; convirtiendo su práctica en una relación mando-obediencia en la que pocos administran, otros más obedecen y muchos más padecen (Aguilar y Lima; 2009).

La ponencia cierra con la idea de que es necesario establecer relaciones estrechas entre las políticas públicas y las educativas, donde la implementación de acciones tenga como fundamento un diagnóstico que surja desde dentro, de los espacios que demandan ser atendidos, en este caso, las escuelas multigrado.

Políticas públicas, políticas educativas, programas compensatorios: ¿acciones para la escuela multigrado?

Las escuelas primarias multigrado son espacios educativos donde un profesor se encarga de dar atención pedagógica y administrativa a un grupo de alumnos de distintos grados y edades por lo que la doble tarea del profesor complejiza su práctica cotidiana, además de que en muchas ocasiones éste se convierte en una figura importante en la localidad realizando tareas de gestión comunitaria. Sumado a esto, estas escuelas se

encuentran ubicadas en localidades rurales y marginadas del país, cuyas condiciones sociales y económicas, en la actualidad continúan presentando características precarias y austeras. El desempleo, migración, marginación, y la carencia de servicios públicos, por señalar sólo algunas, agudizan aún más las condiciones de carencia y desventaja frente a otras escuelas que se ubican en contextos urbanizados. Su existencia radica en la necesidad principal de dar cobertura educativa en cada uno de los espacios geográficos, sobre todo los más dispersos del país. Pero además, responde a un proceso de transición que va desde los años posteriores a la revolución mexicana, hasta nuestros días.

Las investigaciones en torno a la presencia de escuelas multigrado en México, siguen mostrando altos porcentajes de su presencia. Diagnósticos más recientes señalan que durante el ciclo escolar 2004-2005, de las “88,993 escuelas primarias del país, 49,669 son multigrado, representan el 55.8% de las escuelas primarias” (Popoca, et.al., 2006:22). La presencia de estas escuelas en el Sistema Educativo Mexicano se debe en gran medida, al número reducido de la población en los contextos rurales donde la matrícula de alumnos no es suficiente para cubrir la atención de un maestro por cada grado escolar. Hoy, a pesar de los adelantos científicos y tecnológicos, aunados a la emigración de la población rural a las ciudades, podemos encontrar escuelas multigrado a lo largo y ancho del país, aún la población en estos contextos se conforma en buena medida por niños en edad escolar, principalmente de preescolar y primaria. En tal sentido Rosas (2003), dice que en muchos casos, los padres de familia (hombres) son quienes emigran en busca de trabajo, quedándose en la comunidad las mujeres y los niños.

Por las características y condiciones que están presentes en estas escuelas, existe la necesidad del diseño e implementación de programas educativos emanados de las necesidades propias de estos espacios. Es por eso que su relación con las políticas públicas surgidas de la planeación del Estado, habría de representar una posibilidad de acción que permita superar las necesidades que envuelven a estas escuelas.

Ante esta situación se vuelve necesario el intento de realizar un análisis de lo que es una política pública, cómo se diseña, cuáles son los criterios y características consideradas para su implementación. Pero también está la necesidad de ver cómo a partir de las políticas públicas, surgen políticas educativas de las cuales emanan los programas compensatorios que a partir de la década de los 90 se han diseñado e implementado para atender las especificidades de espacios vulnerables como es el caso de las escuelas primarias multigrado.

De entrada, es necesario precisar que las políticas públicas “están conformadas por un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público” (Subirats; 2008:127). Una idea que sale a relucir refiere al asunto de lo “público”, dado que existe de acuerdo con este autor, un proceso en el cual un problema social se identifica y más tarde se tematiza como problema público, por lo que se vuelve necesario incluirlo en la agenda pública.

En ese sentido, las políticas públicas son acciones enmarcadas en objetivos y decisiones que son realizadas por un gobierno, en aras de solucionar problemas que se consideran prioritarios tanto por los ciudadanos como por el propio gobierno. Según Tamayo (1997), una política pública tiene su origen en la medida en que se detecta la

existencia de un problema el cual es analizado y valorado en función de su importancia y que por lo tanto ha de ser atendido mediante acciones que conlleven a la evaluación de sus resultados.

Por lo anterior, una política pública posee un carácter cíclico, pues es una construcción paulatina que comienza por la definición de problemas públicos, los cuales son construidos y definidos a partir de miradas distintas en torno a cómo se entienden los problemas sociales, para constituirse en lo sucesivo en problemas públicos.

Detectadas y definidas las problemáticas, el diseño de la agenda pública resulta de gran importancia. Esta agenda está conformada por los problemas públicos que se consideran prioritarios en un momento determinado, de ésta se desprende una agenda denominada sistémica, la cual está integrada por un conjunto de problemas que afectan y preocupan a un sector social en un momento determinado.

A partir de la detección y determinación de los problemas públicos y de su incorporación en la agenda pública, es como se formulan las políticas públicas, por eso en su formulación se contempla el establecimiento de las metas y los objetivos a alcanzar, así como la detección y generación de los caminos posibles para llegar a los objetivos planteados. Esto representa una práctica, que de acuerdo con Aguilar (2007), gobernar de acuerdo a política pública, significa incorporar la opinión, la participación y la corresponsabilidad; incluyendo gobernantes elegidos democráticamente, también la elaboración de políticas que sean compatibles con el marco constitucional y la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, considerando políticas que no atenten contra las libertades y oportunidades de los ciudadanos, alejándose al mismo tiempo del trato desigual entre ellos.

En materia educativa el diseño e implementación de políticas públicas a partir de la forma de gobernar propuesta por Aguilar (2007), demanda la participación activa y directa por parte de los implicados, de la cual emanen propuestas que posibiliten la inclusión de sus problemáticas en la agenda pública y por lo tanto la construcción de políticas educativas. El ámbito educativo, por lo tanto, ha de representar un espacio de generación de problemas públicos mismos que conllevan al diseño de las políticas y, propiamente de políticas educativas, cuya tendencia es la atención y satisfacción de las demandas educativas.

La formulación de políticas educativas enmarcadas en la agenda del sistema político mexicano, ha representado en las últimas décadas una de las prioridades por parte del Estado. Su planeación ha radicado en la reestructuración del sistema educativo, esto en cuanto a la modificación de planes y programas de estudio de los diferentes niveles, la implementación de programas de actualización y superación del magisterio, así como de programas compensatorios para sectores educativos vulnerables. En este marco la política educativa es el resultado de las políticas que se incluyen en la agenda pública, de ahí que la puesta en marcha de los programas compensatorios para las escuelas primarias multigrado está encaminada a revertir los efectos del rezago educativo, principalmente en el medio rural e indígena.

Otro elemento que incide en el diseño de las políticas educativas, es la relación que México tiene con organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en razón de que éstos establecen pautas para la implementación de modelos educativos de los países afiliados, además de otorgar financiamiento económico.

En el caso de la UNESCO, aproximadamente en el año 2000 durante el Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Dakar, Senegal, 164 gobiernos y organizaciones asociadas del mundo entero, contrajeron en común el compromiso de dar las mismas posibilidades de acceso educativo a niños, jóvenes y adultos. Se construyó una visión global de la educación cimentada en los derechos humanos, así como la importancia del aprendizaje en todas las etapas de la vida, poniendo al mismo tiempo la mirada en la necesidad de llevar la educación a los grupos sociales más pobres, desfavorecidos y vulnerables; acciones que habrán de alcanzar su meta para el año 2015.

Para el caso de México, el diseño de políticas públicas y en particular de políticas educativas, ha respondido a los parámetros construidos por estos organismos, en razón de atender a las demandas de los sectores más desfavorecidos así como el aumento en el nivel de calidad educativa. En ese sentido las políticas educativas han dado paso a la creación de programas compensatorios que buscan reducir el rezago educativo, sobre todo en zonas marginales, rurales e indígenas. De acuerdo al PREAL el gobierno mexicano desde 1991 ha diseñado y aplicado varios programas compensatorios cuya intención es combatir el rezago educativo en las zonas ya mencionadas, entre los programas diseñados se encuentran:

- El Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE 1991-1996).
- El Programa de Apoyo para Escuelas en Desventaja (PAED 1992-1996).
- El Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI 1993-1997).
- El Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica (PAREB 1994-1999).
- El Programa para Abatir el Rezago Educativo (PIARE 1995-2000).
- El Programa para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (PAREIB 1998-2006).
(GAJARDO; 2001:1)

Estos programas impulsados por la Secretaría de Educación Pública (SEP), han tenido financiamiento del Banco Mundial (BM), buscando contribuir de manera importante en la disminución de las disparidades que existen entre las escuelas con mayores desventajas y las que tienen mejores condiciones. Lo que caracteriza a estos programas es que han llegado al ámbito escolar a través diversos aspectos como la asignación de recursos didácticos entregando a los alumnos paquetes de útiles escolares y textos; además se ha implementado la capacitación de docentes y directivos promoviendo el análisis de los materiales de trabajo y sus propuestas metodológicas, con la intención de mejorar los diseños y la implementación de la planeación. Al mismo tiempo se ha otorgado el reconocimiento al desempeño docente el cual incluye estímulos económicos a profesores de escuelas multigrado, con el fin de disminuir la rotación y el ausentismo docente; la supervisión escolar también ha

sido acreedora de apoyos a través de estímulos económicos, equipamiento de oficinas y asignación de vehículos para mejorar su función de asesoría técnico pedagógica y administrativa; se ha impulsado la participación de los padres de familia en el apoyo a la gestión escolar como condición esencial de involucramiento y participación en la toma de decisiones.

Con estas acciones, los programas compensatorios derivados de la política educativa representan una posibilidad de una alternativa para lograr la calidad, equidad y educación para todos, preceptos que se encuentran en organismos internacionales como la UNESCO y que buscan ser alcanzados como ya se ha señalado, en el año 2015.

No obstante, los resultados obtenidos en las evaluaciones internacionales sobre el aprovechamiento escolar y académico aplicadas a partir de pruebas como ENLACE y PISA, muestran que nuestro país se encuentra por debajo de la media internacional en relación a otros países como Finlandia y Singapur, quienes han logrado alcanzar los mejores niveles de aprovechamiento. Situación que por demás conlleva a reflexionar y cuestionar la implementación de las políticas públicas y en concreto las educativas en relación con las reformas que se han puesto en marcha.

Los espacios educativos como lo son las escuelas multigrado no demandan de programas compensatorios que solo aminoran la gran problemática que los envuelve, caracterizada principalmente por condiciones socioeconómicas desfavorables en comparación con otros sectores sociales y geográficos del país. En tanto estas escuelas mantengan un régimen estandarizado en relación a la puesta en marcha de planes y programas de estudio, así como formas de evaluación también estandarizadas, difícilmente la implementación de estos programas tendrá efectos que logren transitar hacia un funcionamiento propio de dichos espacios educativos. En ese sentido, es necesario diseñar políticas públicas direccionadas hacia estas escuelas como un espacio social y al mismo tiempo, se desprendan políticas educativas que incluyan acciones tendientes a combatir de fondo las problemáticas aquí existentes

Aludir al diseño de políticas públicas serias, se hace referencia a la idea de dejar atrás la cultura de la redención que se ha venido consolidando a partir de un discurso maquillado de un populismo que fomenta la falsa conciencia de que el Estado a partir del diseño de políticas públicas, está atendiendo las verdaderas necesidades sociales.

En lo referente al sector educativo ha sucedido lo mismo, en México solo se ha respondido de manera inmediatista a las demandas educativas en los diferentes sectores y niveles. Concretamente en el caso de las escuelas primarias multigrado las reformas educativas no han logrado tener el éxito que en teoría sustentan. Si bien es cierto que con la implementación de programas compensatorios para abatir el rezago educativo se han tenido ciertos avances en cuanto a infraestructura, equipamiento y ausentismo docente, estas escuelas aún continúan con serios problemas de aprovechamiento escolar y del vínculo con la comunidad; escuela y comunidad se encuentran distantes en el sentido de que una –la escuela– no ha logrado articular su función con las necesidades que la otra –la comunidad– demanda.

El problema de articulación entre las políticas públicas y el sector educativo, radica en la ausencia de un proyecto de nación, debido a que el Estado mexicano como tal, no tiene claro un rumbo –por lo menos educativo–, que le permita en un plazo determinado tener avances significativos, aunque como país miembro de la UNESCO para el 2015 tendría que haber cubierto y satisfecho las necesidades educativas que surgieron de los diagnósticos que este organismo ha detectado.

A manera de cierre

El intento por realizar un análisis de la relación que guarda el diseño de las políticas públicas con el ámbito educativo y, en concreto con los programas compensatorios para escuelas multigrado derivados de las políticas educativas, ha permitido tener presente que éstas se encuentran articuladas en el marco de un proyecto de Estado donde lo educativo también es parte de la agenda política y a la vez éste dentro de las políticas públicas. En teoría esto no representa alguna situación que cuestione el proceso para la conformación de las políticas públicas y la inclusión dentro de ellas de cuestiones sociales como lo es la educación.

El cuestionamiento radica en la puesta en marcha de estas políticas, debido a que no han logrado tener la atención necesaria a problemas como el educativo, pues a pesar de las últimas reformas y la implementación de diversos programas entre ellos los compensatorios, los resultados han develado que a tres de reformas educativas no han existido avances significativos en materia educativa, por lo tanto existe la necesidad de repensar a las políticas públicas en términos de su eficacia y articulación con los problemas de fondo que asechan a la educación.

Por encontrarse en espacios con desventaja geográfica, social y cultural, las escuelas primarias multigrado representan una realidad que ha de ser considerada seriamente en la agenda pública, de tal manera que a partir de sus condiciones se puedan diseñar políticas públicas y educativas sobre todo que atiendan seriamente las problemáticas ahí presentes, por ello considero que la atención hacia estos espacios ha de permitir la implementación de acciones que vayan más allá de poner en marcha acciones mediáticas que en poco logran subsanar las problemáticas de raíz.

Referencias

- Aguilar, A. y Lima F. (2009). *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?*, en: Contribuciones a las Ciencias Sociales. www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- Aguilar, L (2007). *El estudio de las políticas públicas*. Porrúa. México.
- Gajardo, M. (2001). *Formas y Reformas de la Educación. Serie mejores prácticas*. PREAL. Santiago de Chile.
- Popkewitz, T. (1998). *Los discursos redentores de las Ciencias de la Educación*. CIEP. Sevilla.

- Popoca, C. et. al., (2006). *Escuelas Multigrado. Retos y necesidades de cambio en las escuelas multigrado. Estudio exploratorio*. SEP. México, D.F.
- Rosas, L. O., (2003). *Aprender a ser maestro rural. Un análisis de su formación y de su concepción pedagógica*. Centro de Estudios Superiores. México. D.F.
- Subirats, J. et. al. (2008). *Inclusión en la agenda pública*. En: Análisis y gestión de políticas públicas. Ariel. Ciencia Política. Barcelona.
- Tamayo, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. En: Beñón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps) *La nueva administración pública*. Madrid.
- Weiss, E. et. al., (2007). *Evaluación externa de la construcción de la Propuesta Educativa Multigrado 2005*. Reporte Final. México D.F.

Notas

Eduardo Weiss y un grupo de investigadores del Departamento de Investigaciones Educativas (DIE), realizan un recorrido por la historia de la escuela multigrado en nuestro país, ahí dan cuenta de las condiciones que van caracterizando a estas escuelas y la importancia del lugar que van ocupando en la conformación del Sistema Educativo Mexicano. Ver: SEP (2007). *Evaluación Externa de la Propuesta Educativa Multigrado 2005*. México D.F.

El PREAL es el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, cuya finalidad es dar seguimiento a la implementación de las reformas educativas y programas compensatorios en la región de América Latina y el Caribe. En este caso se presenta el tránsito que han tenido los programas compensatorios para las escuelas primarias multigrado e indígena en México a partir de 1991.

Popkewitz (1998), señala que a partir del siglo XIX con el nacimiento del estado moderno como encargado de dirigir y controlar el destino del sujeto en la sociedad, surge también una nueva forma de oprimir a las masas, ésta consiste en la construcción de discursos redentores que se fincan en el marco de las ciencias sociales con el ideal del progreso. Concretamente uno de ellos tiene que ver con la construcción de la cultura de la redención, esto supone dice el autor, la interiorización de ideas sobre el progreso social, convirtiéndose en ideas sobre el autogobierno individual.